

Les
Aspects Permanents
de la Crise du Logement
dans la Région Parisienne

Thèse pour le Doctorat

présentée et soutenue le Mardi 6 Décembre 1932, à 14 heures

PAR

Étienne VIDECOQ

JURY :

Président : M. OUALID, Professeur

Suffragants { MM. LESCURE, Professeur
MAUNIER, Professeur

PARIS

LES ÉDITIONS INTERNATIONALES

4 bis, Rue des Ecoles

1932

Droits de traduction et de reproduction réservés

THÈSE POUR LE DOCTORAT

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

Les

Aspects Permanents de la Crise du Logement dans la Région Parisienne

Thèse pour le Doctorat

présentée et soutenue le Mardi 6 Décembre 1932, à 14 heures

PAR

Étienne VIDECOQ

JURY :

Président : M. OUALID, Professeur

Suffragants { MM. LESCURE, Professeur
MAUNIER, Professeur

PARIS

LES ÉDITIONS INTERNATIONALES

4 bis, Rue des Ecoles

1932

Droits de traduction et de reproduction réservés



Après la crise des réparations, la question du logement est certainement une des plus graves de celles qui se posent à l'attention des pouvoirs publics, à l'heure actuelle.

M. FERRAND.

*Conférence faite à la Société
d'Economie politique le 5 Fé-
vrier 1923.*



Digitized by the Internet Archive
in 2026

INTRODUCTION

Nous nous proposons d'étudier, dans ce travail, le phénomène économique du logement familial dans la région parisienne.

Il nous paraît nécessaire, pour y parvenir, d'entreprendre, en premier lieu la qualification du phénomène et la mesure de la crise qui l'affecte, en second lieu l'étude des causes de cet état de crise, et enfin l'exposé des solutions dont nos différentes observations nous auront révélé l'efficacité.

Tous les ouvrages, qui ont été consacrés depuis la guerre au phénomène économique du logement, ont été fortement impressionnés par l'idée, généralement admise alors, que la crise du logement était une conséquence directe de la guerre.

La préoccupation principale de leurs auteurs a été la recherche d'expédients, destinés à faire face aux besoins les plus urgents, plutôt que d'une solution radicale et définitive du problème.

Préoccupation naturelle, d'ailleurs, à une époque où, en présence d'un arrêt forcé de la construction et du défaut d'entretien des immeubles, l'afflux de la population vers les villes et la recrudescence des naissances prenaient un aspect tragique et risquaient de compromettre la paix sociale.

Quoi de plus normal que ceux, dont la fonction est de maintenir cette paix, cherchent une solution rapide, susceptible de donner une apparence de solution à un problème infiniment complexe et difficile. En face d'un danger immédiat tous les moyens sont bons, pourvu que le résultat cherché soit atteint : or, il fallait un nombre de maisons correspondant à une évaluation approximative des besoins, dans un minimum de temps.

Cette politique, nécessaire après un grand bouleversement, est empirique ; elle n'exige pas un examen très approfondi des faits ; elle donne une solution d'attente. C'est seulement, lorsque

les besoins les plus urgents sont satisfaits — ces besoins qui par leur violence, leur intensité, leur étendue et leur caractère nécessaire sont susceptibles d'entraîner chez ceux qui les ressentent des réactions collectives redoutables — qu'il devient possible par une étude approfondie du phénomène d'entrevoir avec une plus grande netteté la solution véritable.

Pour tenter avec quelque chance de succès cette recherche d'une solution définitive, il faut négliger les aspects accessoires. Nous n'aborderons donc, ici, le problème du logement sous sa forme quantitative que pour faire le point et montrer quel effort constructif a été réalisé après guerre. Et nous supposerons, même si ce n'est pas rigoureusement exact, que, sous cet aspect, le problème du logement a été résolu d'une façon complète. Il nous semble que notre démonstration en sera plus claire, lorsque nous tenterons de prouver que d'autres facteurs que le nombre ont pu déterminer la crise du logement familial dans la région parisienne.

A-t-on considéré, en effet, que le surpeuplement et l'insuffisance de logement peuvent exister, même dans un pays où, par hypothèse, le nombre de logements correspondrait au nombre de ménages, et où le nombre de pièces serait égal au nombre de personnes à loger ? Si ce pays vit sous le régime de la réquisition et du billet de logement, le problème est bien près de la solution idéale. Mais, lorsque les gouvernants ne se soucient pas d'adopter ces méthodes militaires, parce que leur gouvernement est à base de liberté, ils sont obligés d'avoir recours au fourrier du libéralisme : l'intérêt individuel.

Le jeu devient, alors, extrêmement complexe ; il est entendu que l'intérêt individuel est un bon serviteur dans des conditions normales, mais les conditions sont rarement normales ; il faut que l'Etat intervienne pour supprimer les causes de trouble. Là, doit se borner pour les économistes libéraux l'intervention de l'Etat. Si, donc, nous voulons donner aux collectivités un rôle plus étendu, il sera bon, pour écarter toutes les objections, de prouver que la crise, qui affecte le logement familial, est permanente et qu'elle est indépendante des bouleversements passagers.

C'est sous son aspect permanent qu'il faut envisager le problème du logement familial.

Le fait qu'un ménage chargé d'enfants ne dispose pas des ressources qui lui permettraient de faire les frais d'un logement assez vaste pour éviter le surpeuplement définit exactement l'état de crise du logement familial. C'est le phénomène économique naturel et normal, au sens du libéralisme économique, celui qui se manifestait déjà à une époque où la liberté et la concurrence n'avaient aucune entrave : il est né du libre jeu de l'intérêt individuel.

Le constructeur de logement n'est amené à construire que s'il entrevoit la possibilité d'un bénéfice : il faut qu'il trouve dans le loyer une somme suffisante pour faire face aux frais d'entretien et de réparation, amortir son capital, le rémunérer à un taux normal. Mais, son loyer étant ainsi déterminé, sera-t-il en rapport avec les ressources disponibles des locataires éventuels ?

Tout le problème du logement se résume dans ce double aspect : problème financier de la construction et problème de la capacité de paiement des locataires.

Il n'est pas sans rapports non plus avec la salubrité et l'extension des villes, mais nous croyons utile d'exclure de l'objet de nos recherches tout ce qui touche de près ou de loin à l'urbanisme.

Quelle solution donnerons-nous au problème ainsi posé ?

La suppression des lois sur les loyers, l'encouragement à la construction sont-ils des moyens suffisants ?

Faut-il, au contraire, envisager une intervention permanente de l'Etat et, si elle était reconnue nécessaire, comment cette intervention se justifierait-elle ?

Seule une étude sérieuse et objective nous permettra de le dire.

Nous avons limité notre terrain d'observation à la région parisienne pour plusieurs raisons.

La pauvreté des documents statistiques, qui concernent les villes de province, rend précaire tout travail qui les a pris pour base. Il n'existe pas dans les villes de province d'organismes municipaux de statistique, et la Statistique générale de la France n'a pas entrepris pour la France ce qu'ont réalisé pour la région parisienne les services de la Statistique municipale de la Ville de Paris.

D'autre part, la Ville de Paris et la banlieue parisienne constituent un champ d'investigation et d'expérience uniques pour l'étude du phénomène logement : la crise s'y est développée et y a connu toute son ampleur ; il semble que ce ne soit pas commettre une erreur scientifique, que d'étendre à toutes les villes de France les conclusions, auxquelles nous pensons arriver pour la région parisienne : nous serions quittes, si cette erreur nous était démontrée, en limitant la portée de nos conclusions au département de la Seine.

Par contre, nous mettrons nettement en marge le logement rural. Outre qu'on n'a jamais connu, à la campagne, une crise quantitative du logement, même aux périodes de grand bouleversement, les conditions de peuplement, les habitudes de la vie, les nécessités économiques sont tellement différentes qu'il est impossible de vouloir relever des points de contact.

Il n'existe pas, à proprement parler, d'agglomération. Le mode de groupement des habitations ne répond pas à un besoin instinctif des masses paysannes ; il dépend entièrement des nécessités du métier : les fermes sont isolées, dans les pays de production laitière, pour éviter le temps perdu en déplacements de la maison à l'herbage ; elles sont groupées autour des points d'eau, dans les pays de grande culture.

L'habitation elle-même existe en fonction des bâtiments : le plus souvent, elle fait corps avec eux et elle a été conçue de telle façon qu'il est facile d'en assurer la surveillance.

Le logement apparaît au rural comme le centre de son activité : il est plein de l'atmosphère de son travail. Alors que le citadin cherche dans l'alignement régulier des façades, la ligne ininterrompue des boutiques, la foule des chalands, un cadre, qui s'empare de lui et l'absorbe au point de lui faire oublier les fatigues d'un travail épuisant, le rural n'a de cesse qu'il ne reste imprégné par une atmosphère laborieuse : son effort moins brutal, parce qu'il est dispersé et varié, exige pourtant une attention constante, une présence continuelle, dont les seuls répit sont la table et le sommeil.

Le problème de construction se pose, d'ailleurs, sur des bases entièrement différentes. A la campagne, dans une hypothèse normale, le terrain n'a qu'une influence très faible sur la forme des habitations : la pièce principale du rez-de-chaussée

est la cuisine qu'on trouve au centre, flanquée de part et d'autre par des chambres à coucher et, à l'extrémité, par une salle plus importante qu'on utilise pour les réceptions de famille ; à l'unique étage, il y a le plus souvent un immense grenier.

Il est impossible de mettre sur le même plan les deux aspects du problème du logement, tels qu'ils se présentent à la ville et à la campagne, parce qu'ils sont l'expression de deux conceptions antinomiques de la vie : la vie urbaine et la vie rurale.

Notre sujet étant ainsi défini, il nous reste à l'étudier dans trois livres qui seront consacrés, le premier aux aspects du problème, le second aux causes qui l'influencent, le troisième aux solutions qu'il convient de préconiser.

LIVRE PREMIER

Aspect quantitatif du problème
du logement

Pour tenter avec succès une qualification du problème du logement, il faut l'envisager d'abord sous son aspect purement quantitatif.

Du point de vue quantitatif, la crise du logement existe lorsque l'offre globale de logements est devenue inférieure numériquement à la demande globale de logements. Cet état de crise se manifeste d'une façon presque matérielle : ce n'est plus le logement qui s'adapte alors à la population, c'est la population qui doit s'adapter au logement, en réduisant ses besoins, en acceptant comme habitation ce qui n'est qu'un abri provisoire. C'est un phénomène brutal, il impressionne par sa grandeur, les misères qu'il engendre, les maladies qu'il provoque.

Sous cet aspect, deux facteurs interviennent : le nombre de personnes à loger et le nombre de logements qu'on met à leur disposition.

Nous nous proposons dans le livre premier d'examiner l'une et l'autre de ces composantes de l'aspect quantitatif du problème du logement dans la région parisienne. Nous les prendrons d'abord isolément pour les mettre mieux en valeur, avant de les opposer et les confronter ; nous referons leur histoire, nous montrerons leur puissance d'évolution, leur dynamisme particulier.

Mais l'expérience n'aura d'utilité que si cette description se termine par l'étude comparée des variations de ces deux séries de phénomènes : le phénomène logement et le phénomène population.

Il est bien entendu que le facteur dominant, celui qui nous fournira une base d'appréciation, c'est le facteur population : la demande. Cette demande représente un besoin essentiel, vital,

minimum, qui a droit d'exiger une solution, à condition qu'elle reste dans les limites que nous allons préciser, qu'elle respecte la définition du logement normal que nous allons proposer comme base de reclassement du logement.

En résumé, nous voulons savoir si, actuellement en 1932, l'offre de logements dans la région parisienne est numériquement suffisante pour satisfaire d'une façon normale, abstraction faite des aspects qualitatifs du logement : solidité, prix, confort, emplacement, distribution, la demande de logements.

CHAPITRE PREMIER

LES SOURCES. LES DÉFINITIONS

On trouve des indications sur le phénomène économique du logement après guerre dans deux catégories d'ouvrages qu'il importe de distinguer : des ouvrages généraux et des publications statistiques officielles.

Ces deux sources, auxquelles nous puiserons, ne sont pas sans lien entre elles. Il est certain que les ouvrages généraux ont tiré les chiffres sur lesquels ils ont raisonné des statistiques officielles. Seules aujourd'hui, les collectivités ont des moyens suffisants pour mener à bien des enquêtes aussi vastes et aussi coûteuses que les dénombrements quinquennaux. Au surplus, étant données la régularité et la conscience avec lesquelles ces enquêtes sont faites, personne n'a senti le besoin de suppléer à leur insuffisance par des enquêtes personnelles, inspirées d'une méthode plus sûre. Les services de statistiques officiels prennent d'ailleurs soin, lorsqu'ils publient les résultats de leurs travaux d'en préciser la valeur, soit dans le préambule de l'ouvrage qui les résume, soit par des articles dans les revues spécialisées.

Des groupements d'inspiration politique, familiale ou religieuse ont mis, il est vrai, au programme d'étude de leur congrès, le problème du logement, mais c'était pour en définir les causes et en apprécier les solutions. A la base de leurs travaux se trouvaient les statistiques officielles.

Mais puisqu'en définitive, tous les chiffres, qui nous passeront sous les yeux, ont un même point de départ, pourquoi ne pas aller directement à cette inspiration commune ?

Pour une raison purement pratique : il nous a paru inutile de refaire des travaux élaborés par des auteurs d'une compétence certaine ; il suffisait pour garantir l'exactitude scientifique des conclusions qui s'échaffaudraient sur une pareille base de définir et de préciser la méthode adoptée par leurs auteurs. C'est la première utilité de ce chapitre consacré à l'étude des sources.

Les ouvrages généraux, qui ont traité du logement depuis la guerre dans la région parisienne, sont par leur nombre et par leur importance le signe le plus vivant des préoccupations que la crise de l'habitation a pu donner aux esprits s'intéressant à la chose publique.

Leur caractéristique commune, c'est qu'ils ont été écrits, non pas dans un souci de pure documentation, mais pour servir de base à des solutions, pour instruire des organismes officiels ou des assemblées publiques désireuses de réformer une situation, qu'elles trouvent scandaleuse : ce sont des ouvrages à but utilitaire, et pas uniquement scientifique.

Le phénomène logement d'après guerre a été vu par eux, sous sa forme brutale, objet de préoccupations plus politiques que sociales, comme un phénomène passager, dont il suffisait d'apprécier, une fois pour toutes, l'importance pour que la solution soit définitive.

Les premiers travaux statistiques sur les dénombrements de population, qui ont tenté une description de la situation du logement, ont été exécutés en Allemagne et en Autriche, pour les villes principales ; ils étaient l'œuvre des grands statisticiens étrangers du XIX^e siècle.

En France, c'est au docteur Bertillon, chef des travaux de la Statistique municipale de la ville de Paris que revient le mérite d'avoir pris l'initiative d'études statistiques concernant le logement. Ces études furent publiées sous forme d'introductions aux recueils contenant les résultats statistiques des dénombrements de 1891 et de 1896, pour la Ville de Paris et le département de la Seine (1). Elles seront à la base de toutes nos recherches ; c'est, d'ailleurs, suivant une méthode analogue qu'ont été exécutés tous les travaux effectués sur les dénombrements postérieurs.

(1) Résultats statistiques du dénombrement de 1891 et de 1896. 2 volumes gr. in-4°. Masson, éditeur, Paris 1894 et 1899.

En 1901, les résultats des dénombrements sont publiés dans l'Annuaire statistique de la Ville de Paris avec une plus grande concision ; les difficultés d'études et d'investigation sont devenues trop grandes. Le dépouillement des dénombrements est centralisé, pour toutes les communes de France y compris Paris au service du recensement du Ministère de Commerce, devenu depuis le service de la Statistique générale de la France, annexe du ministère du travail et de l'hygiène sociale. Cette modification coïncida avec une réduction du personnel et une compression du budget de la Statistique municipale. Les recherches sur le logement deviennent, à partir de cette date, nettement distinctes des travaux de statistiques sur le dénombrement de la population.

En 1906, aucun travail spécial n'a été publié, et c'est dans les recueils spéciaux de la Statistique municipale de la Ville de Paris que paraissent les travaux effectués sur les recensements de 1911 et de 1921 ; ils forment trois recueils différents :

1°) un recueil de Statistique municipale de la Ville de Paris, publié en 1912, qui contient une étude de M. le Docteur Bertillon sur la situation du logement à Paris, d'après le recensement de 1911 (1).

2°) un recueil de Statistique de la Ville de Paris et du département de la Seine, édité en 1918 à la demande du Conseil Général de la Seine, et qui contient un travail identique sur le recensement de 1911, pour les communes du département de la Seine (2).

3°) un recueil de Statistique de la Ville de Paris et du département de la Seine, édité en 1922, et qui contient un même travail sur le nombre d'habitants et le nombre de pièces existant à Paris, d'après le recensement de 1921 (1).

Aucun travail du même genre n'a été exécuté pour la banlieue.

En 1926, les renseignements statistiques concernant le logement sont publiés dans un mémoire du préfet de la Seine sur les résultats du recensement de 1926, à Paris, concernant le lo-

(1) Statistique des logements à Paris. Nombre de pièces. Nombre d'habitants. Paris, 1912-1922.

(2) Statistique des logements dans les communes du département de la Seine. Nombre de pièces. Nombre d'habitants, Paris 1918.

gement, qui fut communiqué au Conseil municipal le 25 juin 1928.

Le même travail a été exécuté pour la banlieue par M. Lambert, directeur de la Statistique municipale de la Ville de Paris et on trouve, résumées sous une forme sommaire, dans une communication faite à la Société de statistique de Paris, en 1929 (1), les conclusions générales de cette enquête. La publication intégrale des travaux pour la banlieue n'a jamais eu lieu, faute de crédits, mais nous avons pu, grâce à la complaisance du directeur de la Statistique municipale de la Ville de Paris, en prendre connaissance et réaliser pour la banlieue, en partant des chiffres originaux, ce que nous nous proposons de faire pour Paris.

Telles sont les publications statistiques que nous utiliserons dans ce livre premier, pour définir l'aspect quantitatif du problème du logement.

Nous tirerons des différents dénombrements quinquennaux les renseignements concernant la population ; il est inutile d'insister sur leur origine, puisqu'ils ont fait, sauf en 1916, l'objet de publications régulières dans l'Annuaire statistique de la Ville de Paris (2), où il est aisé de les trouver.

Nous en avons ainsi terminé avec l'inventaire des sources auxquelles nous puiserons pour notre étude ; il importe maintenant d'en discuter la valeur.

L'opération qui consiste à recenser des logements ou des habitants est une opération numérique : elle exige une méthode claire, précise et simple, moyennant quoi les chances d'erreur sont peu nombreuses.

La définition des éléments recensés n'est pas la partie la moins délicate de l'opération et ce sont plus spécialement les définitions touchant le logement, la population et la situation de peuplement du logement, qu'il est nécessaire d'analyser.

(1) Lambert. Recherches statistiques sur le recensement de 1926 dans le département de la Seine : les conditions de logement de l'agglomération parisienne. Journal de la Société de statistique de Paris, 1929, p. 106.

(2) Paris, imprimerie Desfossés.

1. — Le logement.

D'après le carnet de prévision, dont chaque enquêteur dispose pour le guider dans son travail, « la maison, c'est tout immeuble habité (fût-ce seulement par un concierge) portant un numéro spécial, soit sur une voie publique, soit sur une voie privée et non classée.

« Au contraire, les différents corps de bâtiments d'un même immeuble ne constituent pas des maisons distinctes, même si ces différents corps de bâtiments sont indépendants les uns des autres et même s'ils ne se touchent pas.

Les maisons portant deux numéros ne sont recensées qu'une fois.

Les maisons en construction et les maisons en démolition ne sont pas recensées » (1).

Cette définition donnée à la maison par les statisticiens officiels est différente de celle donnée par l'administration des contributions directes du département de la Seine.

Pour l'administration, est propriété bâtie et constitue une unité recensable « toute construction quelle que soit sa destination, appartenant à un seul propriétaire, ou à plusieurs propriétaires indivis et donnant lieu à une cote spéciale, c'est-à-dire à un article du rôle foncier.

Les statistiques qui se basent sur les indications données par l'administration des Contributions directes, comme celles de M. Michel, inspecteur du Crédit Foncier, arrivent fréquemment à des résultats différents de ceux obtenus par le dépouillement des dénombrements.

Dans les deux cas, l'élaboration est faite très sérieusement; ce sont les objets recensés qui diffèrent.

La définition de l'administration se prête à deux sortes d'erreurs.

a) elle compte comme constituant une unité de recensement des constructions qui, en réalité font partie d'un même corps d'immeubles.

Tous les bâtiments, les remises, les ateliers, les baraques, élevés par un locataire sur le sol du propriétaire et en général toute construction édifiée sur le sol d'autrui font l'objet d'une

(1) Instruction aux agents recenseurs (décret du 10 février 1896).

cote spéciale pour l'administration des contributions directes. Dans les statistiques de cette administration, ces constructions apparaissent donc comme des maisons, elles viennent artificiellement en grossir le nombre, alors que dans les dénombrements de population elles n'entrent pas en ligne de compte.

b) Il existe des circonstances dans lesquelles l'apparition d'une maison n'entraîne pas nécessairement l'apparition d'une cote.

L'article 20 de la loi du 31 Mars 1922 a accordé à toutes les habitations nouvellement construites à compter de sa promulgation une exonération totale de l'impôt foncier, pour une période de quinze ans.

Les statistiques de l'administration des contributions directes depuis 1922 ne révèlent donc plus l'existence des maisons neuves.

C'est une erreur à laquelle il est facile de remédier parce que cette dispense d'impôts n'est accordée que si le constructeur en fait la demande et il est dressé une liste des demandes d'exonération.

La méthode des dénombrements n'est pas non plus exempte de critiques.

Il est fréquent qu'à un seul numéro correspondent plusieurs immeubles répartis à l'intérieur d'une cour : l'administration des contributions comptera alors autant de maisons qu'il y a de propriétaires différents et les services des statistiques ne recenseront qu'un seul immeuble.

Ici, il semble que les services de statistiques officiels commettent une erreur. Mais il est indifférent pour le problème de la crise du logement que cette erreur existe ou n'existe pas et il n'est pas nécessaire de tenter de la corriger. Nous risquons, sans doute, d'avoir de la situation du logement dans chacun des arrondissements de Paris et de la Banlieue une vue un peu moins précise, mais ce qui nous importe avant tout, c'est la situation des habitants par rapport à leur habitation et cette situation, nous la connaissons par la comparaison de deux termes absolument étrangers à la définition et même au nombre des maisons : le nombre de pièces et le nombre d'habitants.

Par locaux d'habitations occupés, on entend ceux qui servent uniquement à l'habitation, ne contenant ni atelier, ni boutique

et par locaux vacants, ceux qui ne sont pas occupés et non pas ceux dont les locataires sont momentanément absents.

Par étage, on entend tout étage au-dessus du rez-de-chaussée y compris l'étage mansardé ; l'entresol est compris mais pas le sous-sol.

2. — La population.

En ce qui concerne la population, une seule définition nous intéresse, celle du ménage.

Un ménage est un « groupe d'individus vivant sous la même clé ». C'est la réunion de plusieurs individus vivant et habitant ensemble sous la direction d'un même chef.

A côté de la population normale, il existe une population dite recensée à part : celle qui se trouve dans les séminaires, couvents, écoles, pensionnats, prisons.

Cette population ne nous intéresse pas, parce qu'elle habite des établissements qui, par leur nature, sont sous le coup de prescriptions administratives sévères au point de vue de l'hygiène et de l'aération : elle n'est donc pas sujette à la crise du logement : nous n'en tiendrons pas compte.

3. — La situation de peuplement du logement.

Pour déterminer le nombre de logements à construire pour revenir à des conditions normales d'habitation, les statisticiens prennent comme point de départ de leur calcul le degré d'encombrement du logement.

Cette méthode nous oblige à faire usage de mots qui, en eux-mêmes, sont obscurs.

A partir de quel moment un logement est-il encombré ? Qu'est-ce qu'un logement normal ?

Cette notion de normal, il semble qu'on doive la découvrir sans effort. C'est, pense-t-on, la situation qui est jugée acceptable par la généralité des esprits. Mais est-elle jugée acceptable par la force de l'habitude, parce qu'il semble qu'il ne soit pas possible de la modifier sans un effort tellement pénible qu'il enlèverait à l'amélioration obtenue tout son prix, ou bien répond-elle au minimum exigé par la dignité humaine ?

Le logement normal est-ce le logement moyen, la situation

d'encombrement du logement qui apparaît comme la plus fréquemment répétée, lorsqu'on examine successivement toutes les situations de logement en France ? N'est-ce pas plutôt le logement dont le nombre de pièces, leur dimension, leur orientation, leur distribution sont telles que la dignité humaine de la famille qui l'habitera, l'hygiène, la santé, la moralité, le besoin de confort soient satisfaits ?

Le rôle du statisticien est difficile. Quelle va être l'expression simple, le signe concret et précis, l'indice donnant la mesure de cette situation normale ?

D'après les services de statistique officielle, est normal ou suffisant, le logement qui comporte une pièce par personne.

Sont déclarés insuffisants, les logements qui comportent moins d'une pièce et plus d'une demi-pièce par personne et surpeuplés, ceux qui comprennent moins d'une demi-pièce par personne.

Enfin, on parle également de logements assez larges (plus d'une pièce et moins de deux pièces par personne) et de logements très larges.

Si on a établi ces catégories de logements, ce n'est pas tellement pour marquer leur caractère anormal, au sens que nous avons précisé plus haut que pour établir la limite du nécessaire et du superflu. Cette limite sera utile lorsqu'il s'agira de déterminer le nombre des logements à construire immédiatement, parce qu'ils constituent un besoin essentiel pour la population.

Cette classification a le mérite d'être simple, mais elle n'est pas assez précise.

Que renferment exactement ces deux termes pièce et personne ? Consultons pour le savoir les feuilles d'habitation et les bulletins individuels, que les recensés doivent remplir.

Est considérée comme personne, c'est-à-dire comme habitant entrant en ligne de compte pour déterminer le caractère du logement, pour le classer en normal ou anormal, tout individu quel que soit son sexe et quel que soit son âge qui se trouve dans la maison recensée. Il est fait une distinction toutefois, suivant qu'il s'y trouve d'une façon accidentelle ou habituelle.

Cette définition ne tient compte ni de l'âge, ni du sexe des habitants. Or, un enfant à la mamelle peut coucher dans la même chambre que ses parents, sans que les conditions d'habi-

tation deviennent anormales ; d'autre part, les exigences de la morale pourront être satisfaites si deux enfants en bas âge logent dans la même pièce, voire dans le même lit, mais ne le seront pas, si les enfants sont de sexe différent ?

Ceci est le point de vue de l'habitant, voyons le point de vue du logement.

« Constitue une pièce et doit être comptée comme telle, d'après les instructions imprimées sur le questionnaire remis aux recensés et destiné à les guider dans leur réponse, « tout compartiment d'une maison, destiné à l'habitation, séparé des autres par des cloisons allant jusqu'au plafond et assez grand pour contenir un lit d'adulte : (comprendre la salle à manger, l'antichambre, la cuisine, les cabinets de toilette assez grands pour contenir un lit, les chambres de domestiques, même séparées du logement, mais non les lieux d'aisances ; ne comprendre les boutiques, magasins, ateliers, écuries, etc... que lorsqu'une ou plusieurs personnes y passent habituellement la nuit).

Cette définition de la pièce est bien rudimentaire. Il n'y est question ni du cubage d'air, ni de l'éclairage, ni de l'aération, ni de la superficie.

D'autre part, quel sera l'intérêt de l'antichambre pour la bonne à tout faire à qui on donnera un lit dans une soupente obscure ?

Doit-on tolérer que l'une des personnes de la famille couche dans la cuisine ? Le poêle de cuisine dégage de l'oxyde de carbone et crée une atmosphère extrêmement dangereuse à respirer. Dans quel état seront les poumons du travailleur qui est obligé de passer la nuit dans de pareilles conditions, après avoir travaillé le jour dans l'air vicié de l'usine ou du magasin ?

Est-ce qu'il n'est pas fréquent dans les ménages populaires que l'unique pièce soit divisée en deux ou quelquefois en trois compartiments, sans souci ni de l'éclairage, ni de l'aération. Les enfants dorment dans ces espèces d'alcôves, en honneur autrefois dans les habitations bourgeoises de province, dans une atmosphère de poussières et d'air confiné, soigneusement conservée par un jeu compliqué de rideaux.

Quelle est alors la valeur d'une pareille base de reclassement du logement ?

Peut-on prendre comme instrument de mesure des statis-

tiques qui comportent un aussi grand nombre de sources d'erreurs ? Nous pouvons au moins admettre que ces documents statistiques auront une valeur d'indication. Le tempérament français est ainsi fait qu'il considérerait comme véritablement inquisitoire le questionnaire que l'on propose couramment aux populations allemandes. On voit dans ce genre d'enquête le prétexte d'un impôt nouveau. Les réponses sont dépourvues de sincérité et d'exactitude.

C'est une erreur de croire qu'en matière de dénombrement la statistique française est en retard sur les statistiques étrangères. C'est le terrain d'études, le champ d'investigation qui présente des réactions différentes. On n'a pas encore compris en France toute l'utilité de la statistique et il sera nécessaire, si l'on veut tenter de plus grandes expériences dans l'avenir, de faire au préalable l'éducation du public.

Malgré leur imperfection et les erreurs d'appréciation qu'elles peuvent comporter, les statistiques dont nous disposons, ont une utilité indéniable pour la recherche d'une solution à apporter au problème du logement. Elles permettent de poser des chiffres, qui servent d'arguments pour convaincre les réfractaires de la gravité de la crise. Quant à nous, nous serons obligés de nous en contenter parce qu'il est impossible d'y suppléer par des enquêtes dont l'importance est au-dessus de nos moyens. Mais lorsque nous aborderons dans le livre troisième l'étude des solutions, il sera utile de tenir compte des inexactitudes qu'entraîne une méthode aussi imparfaite et peut-être y aura-t-il lieu de s'en écarter complètement.

Il est bon de faire ressortir dès maintenant ce que les évaluations de besoins en logement qui ont été tentées en partant de ces chiffres contiennent d'artificiel et de faux. Avec la méthode officielle toute une catégorie de logements qui, en réalité, sont anormaux échappent à l'investigation du statisticien et n'apparaissent pas lorsqu'on fait le bilan de l'effort à réaliser pour revenir à l'état normal.

Bien que la méthode des évaluations soit critiquable, il convient d'indiquer quels efforts ont été faits pour aboutir à une définition plus précise du logement normal.

Dans son étude sur le logement (1), M. Levêque trouve excès-

(1) Les Cahiers du Redressement français, n° 15. J. H. Ricard et Jean Levêque, Une politique du logement, Paris 1927.

sif lorsqu'il s'agit de l'insuffisance et insuffisant lorsqu'il s'agit du surpeuplement, le critérium adopté par l'administration.

Il n'est pas indispensable, dit M. Levêque, que les ménages ayant une nombreuse famille disposent d'une pièce par personne : 6 pièces pour un ménage ayant cinq enfants, c'est-à-dire comprenant 7 personnes, suffisent. Par contre, un logement est trop petit, lorsqu'il n'a qu'une pièce pour deux personnes, 2 pièces pour quatre personnes, 3 pièces pour six personnes.

Il y a lieu d'adopter un moyen terme et de considérer comme « mal logées » : les familles de moins de 7 personnes ayant au plus une demi-pièce par personne et les familles de sept personnes et plus ayant moins d'une demi-pièce par personne.

L'effort de M. Levêque pour arriver à une appréciation plus exacte des faits est intéressant. Et sa critique serait justifiée, si nos statistiques étaient établies avec le même luxe de détails que les statistiques allemandes, si l'on tenait compte, par exemple, de l'aération, du cubage d'air, de l'orientation et de la possibilité de chauffer, si l'on évitait surtout de considérer comme des chambres, des pièces qui n'en sont pas. Mais étant donnée la définition très large qui est faite de la pièce, peut-on légitimement faire un grief à la méthode officielle de donner une appréciation exagérée des besoins ?

Il en serait différemment, si on appliquait aux statistiques du logement les principes qui sont en usage en matière d'habitation à bon marché. Cette définition du logement normal, n'est-elle pas dans la loi de codification régissant la matière des habitations à bon marché ?

Aux termes de cette loi, les logements de trois pièces sont ceux qui, en dehors de la cuisine et de la salle commune, comprennent trois chambres d'au moins 9 mètres carrés de superficie avec une fenêtre. Si les logements de trois pièces, que nous révèlent les statistiques officielles, étaient des logements qui répondaient au type de l'habitation à bon marché de trois pièces, nous adopterions sans hésiter le point de vue de M. Levêque.

Mais il n'en est rien. Les définitions de la pièce et de la personne sont également imparfaites et pour corriger ces imperfections, il est sage de s'en tenir à la définition officielle, « une

pièce, une personne », mais sans faire de distinction entre les logements insuffisants et les logements surpeuplés.

En résumé, nous pensons que l'idée du logement normal, telle que nous l'avons définie, doit théoriquement répondre aux conditions suivantes :

a) pour les familles de moins de 8 personnes.

1. — La cuisine ou salle commune ne pourra en aucun cas, sauf si le ménage ne comprend qu'une personne seule, être considérée comme une chambre.

2. — Le nombre de chambres, devra, en tout état de cause, comprendre : une chambre pour le ménage, une chambre pour les garçons, une chambre pour les filles, sans qu'il puisse y avoir plus de deux personnes par chambre.

b) pour les familles de plus de 8 personnes.

1. — La cuisine ne pourra en aucun cas être considérée comme une chambre.

2. — Le nombre de chambres devra comprendre une chambre pour les parents et au moins une demi-chambre par enfant.

Telle est la base de reclassement que nous adopterions si les définitions statistiques du logement et de la population étaient plus exactes. Elle a le mérite de respecter les règles les plus élémentaires de l'hygiène et de la morale. Aucun membre de la famille ne peut, s'il est logé normalement, prendre ses repas et dormir dans la même pièce ; en aucun cas, il n'y aura plus de deux personnes par pièce, dans les pièces réservées pour la nuit. Il y aura toujours des chambres distinctes pour les enfants de sexe différent.

S'il est fait une exception pour les familles qui comprennent au moins huit enfants, c'est qu'on risque, en leur appliquant une règle trop stricte, d'augmenter leurs frais de logement d'une façon anormale. On peut admettre, d'ailleurs, que les sexes se répartissent de façon à peu près égale dans les familles : dans une famille de dix enfants, rien ne s'oppose à ce que la sœur aînée ait dans sa chambre ses deux cadettes en bas âge.

En définitive, la situation la plus anormale qui puisse se présenter est celle d'une famille qui comprendrait cinq garçons et une fille. Dans notre système, si la fille est la dernière, elle

logera dans la chambre de ses parents tant qu'elle aura besoin de leurs soins, si elle n'est pas la dernière, elle aura sa chambre personnelle et le dernier des garçons logera dans la chambre des parents.

Notre méthode de reclassement présente l'avantage sur celle de M. Levêque de répondre à une conception plus normale du logement et dans ce qu'elle peut avoir d'exagéré de corriger les erreurs dues aux définitions trop larges des éléments recensés dans les statistiques officielles.

Il convient de signaler une autre base d'appréciation du surpeuplement, que M. Sellier a appliqué au recensement de 1911 dans son ouvrage sur « la crise du logement » et que M. le docteur Bertillon avait lui-même appliqué au recensement de 1891. C'est un système plus simple mais nettement insuffisant.

Dans cette méthode, on ne considère comme anormal que le logement qui comporte moins d'une demi-pièce par personne, l'une de ces pièces pouvant être la cuisine. Quatre personnes logeant dans deux pièces dont une cuisine seraient d'après ce système logées normalement. C'est un point de vue que nous ne pouvons admettre.

Avec notre méthode, nous arriverions fatalement à des résultats différents de ceux auxquels sont parvenus, soit M. Levêque avec sa méthode personnelle, soit les autres auteurs avec la méthode officielle. Il serait intéressant de comparer ces différents résultats. Nous ne le ferons pas cependant, parce que nous préférons mettre à la base de la solution que nous préconiserons un principe de portée générale plutôt que des appréciations plus ou moins exactes.

Nous avons terminé la tâche que nous nous étions proposée dans ce premier chapitre. Nous avons voulu insister sur la continuité et la solidité des données que nous devons utiliser dans notre travail. Tous nos documents reposent sur des statistiques officielles ; en dehors des statistiques officielles, nous nous sommes reportés presque exclusivement à des ouvrages dont les auteurs étaient ou statisticiens par profession ou très avertis du maniement des statistiques.

A part le dénombrement de 1906 et celui de 1921, nous avons pour Paris et la Banlieue des renseignements assez complets sur la situation du logement et les mouvements de population en

relation avec la question du logement. L'essentiel pour nous n'était pas tellement que la même précision se retrouvât pour chaque dénombrement, mais qu'elle permit de définir d'une façon parfaite l'avant guerre et l'après guerre. A ce point de vue, les sources ne nous font pas défaut. M. Lambert a exécuté son travail sur le recensement de 1926 suivant l'esprit et la méthode qu'avait adoptés le docteur Bertillon dans ses travaux sur le recensement de 1891, 1896 et 1911.

Grâce à cette continuité dans l'observation, nous aurons sous les yeux le véritable phénomène du logement dans ses aspects permanents.

Le caractère angoissant de la crise, dont nous entreprenons l'étude, c'est moins encore sa profondeur que sa permanence.

Ne nous laissons pas impressionner à l'excès par la situation de 1932 : ce qui constitue la vraie crise, c'est le fait qu'elle existait avant guerre.

C'est pour dégager ces aspects permanents que nous entreprenons, dans les chapitres qui suivent, l'étude de la situation du logement, du peuplement et des variations de la population et du logement dans la région parisienne.

CHAPITRE DEUXIEME

LA SITUATION DES IMMEUBLES A PARIS ET EN BANLIEUE EN 1896, 1911 ET 1926

Comment devons-nous élaborer les chiffres, qui nous révèlent la situation des immeubles dans la région parisienne, aux trois époques auxquelles nous voulons nous arrêter : 1896, 1911 et 1926 ?

D'abord, quelles données allons-nous retenir ? Pourquoi ?

Est-ce que le nombre des immeubles par arrondissement nous aidera à fixer la physionomie de la région parisienne au point de vue de l'habitation ?

L'utilité de pareilles données envisagées isolément, époque par époque, est faible. Elles donnent tout au plus le point de vue statique de l'habitation. Pour éclairer ces données, il faut les faire vivre par d'utiles comparaisons et par une plus grande précision.

Nous voulons dans ce chapitre évaluer les capacités en logement de la région parisienne. Représentons-nous donc l'ensemble des logements de la région parisienne comme un capital productif de services : une usine à services. Pour apprécier la force de production de cette usine, il ne suffit pas de connaître le nombre des machines ; il faut encore être instruit de leur importance, de leur capacité productive théorique, de leur capacité productive pratique et de leur état d'entretien.

Nous ne pouvons donc utilement envisager le nombre d'immeubles de la région parisienne sans connaître leur composition : nombre de corps de bâtiments, nombre d'étages,

nombre de logements et nombre de pièces, leur nature : immeubles salubres et insalubres, habitations ordinaires et garnis ou meublés et leur destination : pour le commerce, pour l'industrie ou pour l'habitation.

Il n'est pas indifférent de savoir qu'un immeuble est insalubre, parce qu'alors il n'est plus d'aucune utilité pour les personnes qui ont besoin d'un logement. L'immeuble commercial ou industriel répond à d'autres fins que celles dont nous avons fait l'objet de notre étude ; comme l'immeuble insalubre, il n'est d'aucune utilité pour la solution de la crise du logement. Enfin le garni est indésirable.

D'autre part, si l'on connaît la hauteur des immeubles, le nombre de logements et de pièces qu'ils contiennent, c'est une indication pour le choix éventuel de solutions. La surélévation des immeubles a été envisagée comme un moyen de créer de nouveaux logements, et le problème de l'utilisation méthodique des logements a été l'un des expédients employés par les pays atteints, pour parer la crise.

Au point où nous en sommes, nous aurions du logement dans la région parisienne l'aspect mort, cristallisé, le point de vue statique.

Or la population n'est-elle pas en perpétuelle évolution et n'est-ce pas plus profitable de considérer le logement dans ses efforts d'adaptation à la population, dans ses variations ? En considérant dans leur ensemble les trois périodes auxquelles nous nous plaçons, nous créons un phénomène continu qui, en se modifiant, va se révéler, donner son orientation, la mesure de son ampleur ou au contraire mettre en évidence le mal qui le condamne à l'immobilité. Il deviendra possible d'étudier le dynamisme du logement.

Supposons que la comparaison du nombre des maisons, à deux époques différentes, fasse apparaître une différence, cela signifiera, si le résultat est de signe positif : ou bien qu'on a construit sans démolir, ou bien qu'on a construit et démoli, mais que les constructions l'ont emporté sur les démolitions, et si le résultat est de signe négatif : ou bien que l'on a démoli sans construire, ou bien que les démolitions l'ont emporté sur les constructions.

Il sera donc utile de joindre aux différentes statistiques,

dont nous avons déjà reconnu l'utilité, une statistique des constructions et des démolitions.

En second lieu, le rapprochement de données de caractères différents peut fournir d'utiles indications.

L'augmentation du nombre des étages correspondant à un palier du nombre des immeubles, c'est l'indication d'une surélévation des immeubles. La diminution du nombre d'immeubles destinés à l'habitation et l'augmentation du nombre d'immeubles à destination commerciale est la preuve de l'envahissement d'un quartier par le commerce. Ou encore l'augmentation du nombre d'étages et l'augmentation de logements à usage de commerce pourraient vouloir dire que les rez-de-chaussée sont abandonnés au commerce et les habitations reléguées aux étages supérieurs.

Cette évolution dans le nombre et dans la forme du logement, nous pouvons l'étudier dans le cadre de l'arrondissement et du quartier pour Paris, et de la commune pour la Banlieue.

L'arrondissement est un cadre artificiel, conventionnel qui prend tout son sens, lorsqu'on envisage des questions administratives ; il répond, alors, à un besoin de répartition géographique des tâches, à une division géographique du travail ; il fixe les limites des compétences.

Ce fractionnement dans notre étude ne se prête qu'à l'observation des phénomènes statiques du logement. L'arrondissement pris comme quelque chose d'homogène, d'indépendant, comme une entité se suffisant à elle-même, ne rend perceptibles que les variations quantitatives. Nous pourrions dresser un tableau comparant dans leur ordre numérique la situation des différents arrondissements, aux trois époques envisagées par nous, et marquer dans des colonnes spéciales la régression ou la progression dans le nombre des logements, des pièces, des immeubles, qui a pu se produire dans l'intervalle de deux recensements.

Mais l'arrondissement, entité administrative, n'est pas une entité économique ; les phénomènes économiques ont une forme de développement, qui ressemble plus à l'étalement d'une nappe d'huile qu'à un découpage géométrique. Il semble même que ce découpage soit un obstacle à l'observation des mouvements d'ensemble. Il est nécessaire de s'élever pour voir l'arrondissement dans ses relations avec les diverses parties de la ville.

Est-ce que les phénomènes de population et de construction ne trouvent pas leur expression plus naturelle dans le tracé des rues ?

L'existence de ce lien a été démontrée par M. Maurice Halbwachs dans une thèse très brillante qu'il a soutenue devant l'Université de Paris sur « les Expropriations et les prix des terrains à Paris » (1) le 15 Mars 1909.

Nous insisterons plus loin sur les conclusions auxquelles la longue étude qu'il a faite l'a conduit : elles nous intéressent au plus haut point. Il nous suffira de signaler, ici, que pour M. Halbwachs le lien entre l'apparition et la direction des voies d'une part et les mouvements de circulation et de déplacement d'habitants ainsi que les mouvements de construction d'autre part, est évident (2).

Dès lors, quelle peut être pour nous la valeur de l'arrondissement pris comme cadre d'observation ?

Malgré les inconvénients qu'il peut présenter, il nous paraît intéressant de le conserver, et ceci pour deux raisons : — la première d'ordre purement pratique : c'est que toutes les statistiques que nous utiliserons l'ont pris comme base d'étude ; l'arrondissement est une unité combinable parce qu'elle n'est pas trop étendue et si l'étude sur la base de l'arrondissement nous laisse une impression trop incomplète et trop obscure, nous pourrions avoir recours pour obtenir plus de nuances et de profondeur à une étude dans le cadre du quartier — la seconde, c'est que l'arrondissement est une division familière et connue : elle parle plus à l'esprit que ne saurait le faire n'importe quel autre système.

Il nous reste, pour avoir donné de notre méthode une définition complète, à expliquer pourquoi nous n'envisagerons les phénomènes de logement qu'à trois époques différentes en 1896, en 1911 et en 1926.

Au cours de la revue des sources que nous avons faite dans le premier chapitre, nous avons constaté que pour les dénombrements de 1896, 1911 et 1926, les statistiques avaient fait l'objet d'une élaboration spéciale particulièrement avancée.

(1) Maurice Halbwachs. Les expropriations et les prix des terrains à Paris (1860-1900). Paris. 1909. Cornély et Cie. Editeurs.

(2) Même ouvrage p. 167.

Il se trouve que ces trois périodes sont séparées par le même intervalle de quinze années.

C'est là une des premières raisons qui justifie le choix des trois dates.

Il aurait été évidemment désirable de pousser notre étude jusqu'en 1931, mais nous ne pouvons le faire que dans la mesure où le dénombrement de 1931 a fait l'objet de publication (1).

D'autre part, la seconde de ces deux périodes présente des causes de trouble et de bouleversement qui n'existent pas dans la première, puisqu'elle contient la période de guerre et d'après guerre et cela nous permettra de dégager plus facilement les aspects passagers de la crise du logement par la comparaison des deux périodes.

Aspects passagers que nous définirons pour les écarter, les éliminer de notre champ d'investigation. En effet, les aspects permanents nous paraissent plus riches en enseignements. Mais alors comment parviendrons-nous à dégager ces aspects permanents ?

Quelle va être pour nous la signification de ces trois époques 1896, 1911 et 1926 ?

Seront-elles considérées comme le commencement et la fin de deux périodes distinctes qu'il faut envisager isolément, comme des étapes qui ont leurs caractéristiques particulières ?

Ce serait risquer de morceler et de fractionner les données : nous retrouvons dans cette méthode les mêmes inconvénients que nous avons signalés pour le cadre factice de l'arrondissement ; les phénomènes économiques ne respectent pas plus les limites, qui leur sont imposées dans le temps, que celles qui leur sont imposées dans l'espace.

Un changement dans la population et dans le logement peut chevaucher les époques de dénombrement.

En réalité, les dénombrements sont des coups de sonde destinés à contrôler une évolution, à faire le point ; l'idéal serait que ces dénombrements soient continus.

Dès lors, quel intérêt y a-t-il à donner des coefficients à des périodes dont la durée a été fixée pour des raisons absolument indépendantes des phénomènes qu'elles renferment ? Notre fractionnement n'a d'intérêt que parce qu'il marque la coupure

(1) Les résultats publiés ne sont que provisoires, et aucun d'eux ne concerne le logement.

entre l'avant-guerre et l'après-guerre. Mais puisque nous voulons écarter les aspects passagers et créer un mouvement continu, une série assez vaste pour qu'elle contienne le cycle complet du phénomène économique, il nous paraît plus logique de prendre l'ensemble de la période 1896-1926, de mesurer l'évolution qui la caractérise et de donner à l'avant-guerre et à l'après-guerre la part d'influence déterminante qui leur revient dans cette évolution.

Autrement dit, au lieu d'apprécier 1911 par rapport à 1896 et 1926 par rapport à 1911, nous envisagerons 1926 par rapport à 1896 et nous donnerons à 1896-1911 et à 1911-1926 la part d'influence qui leur revient.

Soit 100 le nombre de maisons existant en 1896 (notre point de départ) dans chaque arrondissement, nous calculerons, d'après leur rapport au nombre de maisons de cette année 1896, le chiffre de maisons de chaque arrondissement aux époques 1911 et 1926.

Nous procéderons de même pour le nombre de logements, de pièces et d'étages.

Et nous grouperons les arrondissements, dont le sens de variation sera le même, de façon à faire ressortir les accroissements parallèles et les accroissements contemporains.

SECTION PREMIÈRE

Les variations du bâtiment dans la Région parisienne de 1896 à 1926.

Nous voudrions, après avoir défini notre méthode, entrer dans le vif du sujet et entreprendre la description de l'aspect immobilier de la région parisienne.

Le tableau que nous publions ci-après donne des renseignements pour chaque arrondissement de Paris sur le nombre de bâtiments construits, lors des recensements effectués aux trois époques envisagées : 1896, 1911 et 1926.

En ce qui concerne le nombre d'étages, nous sommes contraints de nous en tenir aux seules années 1896 et 1926, le recensement de 1911 n'ayant fait l'objet d'aucun travail spécial, à ce point de vue particulier.

Nombre de maisons d'habitation occupées ou vacantes, aux époques envisagées, à Paris, par arrondissement

ARRONDISSEMENTS	Ensemble			n'ayant qu'un rez-de-chaussée		Ayant au-dessus du rez-de-chaussée 1 étage		2 étages		3 étages		4 étages		5 étages		6 étages		7 étages et plus	
	1896	1911	1926	1896	1926	1896	1926	1896	1926	1896	1926	1896	1926	1896	1926	1896	1926	1896	1926
1 ^{er} (Louvre)	100	91	89	100	78,5	100	193,5	100	45,5	100	91	100	97	100	102	100	79,5	100	73
2 ^e (Bourse)	100	103	102	100	"	100	159,5	100	308	100	172	100	73,5	100	81	100	83,5	100	97
3 ^e (Temple)	100	99	94	100	410	100	119	100	110,5	100	82,5	100	94	100	85	100	98,5	100	172,5
4 ^e (Hôtel de Ville)	100	98	97	100	303	100	103,5	100	88,5	100	103,5	100	93	100	99	100	98	100	91,5
5 ^e (Panthéon)	100	103,5	103	100	150	100	148	100	97	100	90	100	101	100	113	100	127	100	140
6 ^e (Luxembourg)	100	97,5	94,5	100	105	100	72	100	96	100	77,5	100	94	100	91	100	113	100	181
7 ^e (Palais Bourbon)	100	111	113	100	100,5	100	70,5	100	87,5	100	94,5	100	121	100	123	100	165,5	100	260,5
8 ^e (Elysée)	100	102	101	100	706	100	137,5	100	98,5	100	63,5	100	89,5	100	115,5	100	97	100	587,5
9 ^e (Opéra)	100	101	99	100	900	100	207,5	100	100	100	70	100	82,5	100	72,5	100	116	100	162
10 ^e (St-Laurent)	100	102	101	100	37	100	97,5	100	83	100	94,5	100	94,5	100	95	100	109	100	170
11 ^e (Popincourt)	100	106	110	100	35,5	100	98	100	105	100	93,5	100	111,5	100	117,5	100	116	100	172
12 ^e (Reuilly)	100	127,5	128	100	23,5	100	112	100	117	100	105,5	100	120,5	100	126,5	100	225	100	627
13 ^e (Gobelins)	100	110,5	127	100	55	100	134	100	115	100	113	100	126	100	168,5	100	262,5	100	506,5
14 ^e (Observatoire)	100	116,5	142,5	100	237	100	114	100	106	100	113,5	100	120,5	100	161,5	100	287	100	655
15 ^e (Vaugirard)	100	115	143,5	100	109	100	95,5	100	95	100	116	100	120	100	177,5	100	454,5	100	186,5
16 ^e (Passy)	100	116	126	100	157,5	100	121	100	66	100	106,5	100	98	100	153	100	218	100	108
17 ^e (Batignolles Monceau)	100	105,5	106,5	100	45,5	100	67,5	100	84,5	100	105,5	100	118	100	120,5	100	175,5	100	253,5
18 ^e (Montmartre)	100	107,5	112,5	100	13,5	100	95,5	100	95,5	100	112,5	100	120	100	136,5	100	198,5	100	462
19 ^e (Buttes Chaumont)	100	108	123	100	31,5	100	116	100	98,5	100	116,5	100	130	100	156,5	100	220,5	100	753,5
20 ^e (Ménilmontant)	100	109,5	120,5	100	24,5	100	119,5	100	106	100	115,5	100	145,5	100	152	100	299	100	906
PARIS	100	108	115	100	79	100	109	100	94,5	100	103	100	110,5	100	113,5	100	147,5	100	272,5

Sources :
Voir le chapitre consacré aux sources et définitions p. 19 et s.

Méthode :
V. p. 36 et s.

Sera considérée par nous comme constituant un accroissement ou un décroissement considérable toute augmentation ou diminution de 100 unités et plus, un accroissement ou un décroissement important toute augmentation ou diminution de 25 à 99 unités, un accroissement ou un décroissement net toute augmentation ou diminution de 5 à 24 unités, enfin un stationnement toute augmentation ou diminution de 5 unités ou moins.

Nous pouvons pour orienter notre étude faire une première remarque générale.

Le nombre des immeubles marque une tendance générale à l'augmentation dans les arrondissements périphériques : 12°, 13°, 14°, 15°, 16°, 17°, 18°, 19° et 20°. Cette même tendance à l'augmentation se manifeste dans deux arrondissements de la deuxième spire de l'escargot parisien : le 7° et le 11°.

Par contre, dans les autres arrondissements : 1°, 2°, 3°, 4°, 5°, 6°, 8°, 9° et 10°, ou bien il y a stationnement, ou bien il y a diminution nette.

Si nous retenons la première catégorie d'arrondissements, nous constatons qu'il n'y a d'augmentation importante que dans les arrondissements du sud et du sud-ouest : 12°, 13°, 14°, 15° et 16°. Cet accroissement était déjà important en 1911 pour le 12° (127,5), il était net pour les autres : 13° (110,5), 14° (116,5), 15° (115), 16° (116). L'augmentation de 1911 à 1926 affecte deux formes différentes — ou la forme stabilisée : c'est le cas du 12° dont la poussée rapide de 1911 n'a pas eu de lendemain ; véritable crise de croissance, elle paraît l'avoir conduit au bout de son effort — ou la forme régulière et progressive : c'est le cas des autres arrondissements 13°, 14°, 15°, et 16° dont l'augmentation entre 1911 et 1926 est sensiblement égale à celle qui s'était produite entre 1896 et 1911 avec une tendance à l'accélération (14° et 15°) ou au ralentissement (13° et 16°).

Dans les autres arrondissements de la première catégorie envisagée : 7°, 11°, 17°, 18°, 19° et 20° l'accroissement est net et l'ordre d'importance de cet accroissement est le suivant :

Pour 1911 : 7° (111), 20° (109,5), 19° (108), 18° (107,5), 11° (106), 17° (105,5).

Pour 1926 : 19° (123), 20° (120,5), 7° (113), 18° (112,5), 11° (110), 17° (106,5) :

Le 7° arrondissement, limitrophe du 15°, paraît avoir été

influencé par l'accroissement très rapide de celui-ci, mais être arrivé à un palier qui constitue peut-être un maximum. Le 11° et le 18° ont un développement lent mais régulier. Le 19° et le 20° prennent la tête du mouvement à une allure qui semble devoir être rapide. Quant au 17°, il est en léthargie.

Abandonnons cette première catégorie où les symptômes de vie sont nombreux, avec des nuances suivant les arrondissements, et considérons le deuxième groupe d'arrondissements dont nous avons constaté l'existence.

Les 2°, 5°, 8° et 10° arrondissements forment transition ; dans ces quatre arrondissements, on enregistre une stabilisation qui existe depuis 1896 : seulement, si cette stabilisation avait une tendance à l'augmentation en 1911 par rapport à 1896 : 2° (103), 5° (103,5), 8° (102), 10° (102), elle marque une tendance à la baisse en 1926 par rapport à 1911, tout en conservant un avantage en 1926 par rapport à 1896 : 2° (102), 5° (103), 8° (101) et 10° (101).

Dans les 4° et 9° arrondissements : stabilisation aussi mais à forme négative : la diminution est en tendance marquée et progressive.

Enfin, dans le 1^{er}, le 3° et le 6° arrondissement, le décroissement est net et d'autant plus fort que l'arrondissement envisagé est plus près du centre de Paris.

En résumé, les vingt arrondissements de Paris peuvent être classés de la façon suivante d'après l'importance croissante des manifestations de vie immobilière :

1^{er}, 3°, 6°, 4°, 9°, 10°, 8°, 2°, 5°, 17°, 11°, 18°, 7°, 20°, 19°, 12°, 13°, 16°, 14°, 15°.

Il semble qu'au point de vue immobilier, en envisageant uniquement les résultats des opérations de construction ou de démolition, les symptômes de vie se localisent dans la périphérie de Paris et de préférence au sud et à l'ouest.

D'autre part, on peut signaler une concordance entre la superficie des arrondissements et leur vitalité immobilière. Cette concordance sur laquelle nous n'insistons pas peut s'expliquer par des raisons historiques et par l'existence d'enceintes (1) successives autour de Paris ; ces enceintes ont pu jouer le rôle de digues : les 1^{er}, 3°, 6° et 4° arrondissements donnent à peu près

(1) Les limites exactes des enceintes successives de Paris sont indiquées dans l'Introduction qui précède la publication des « Résultats statistiques du dénombrement de 1896 », cités par nous, p. 20.

Nombre de bâtiments en Banlieue en 1896, 1911 et 1926

COMMUNES	Nombre de bâtiments			COMMUNES	Nombre de bâtiments			COMMUNES	Nombre de bâtiments		
	1896	1911	1926		1896	1911	1926		1896	1911	1926
Asnières	100	123	160,5	Saint-Denis	100	133	189	Canton de Sceaux	100	149	281
Gennevilliers	100	164	235	Villetaneuse				Chatillon	100	172,5	354
Canton d'Asnières	100	136	179	Canton de Saint-Denis				Clamart	100	194,5	344,5
Aubervilliers	100	132	203	Epinay	100	213	481,5	Issy-les-Moulineaux	100	144	250
Le Bourget	100	164	420	Ile Saint-Denis	100	128	125	Malakoff	100	157	195
La Courneuve	100	173	570	Saint-Ouen	100	131,5	148,5	Vanves	100	178,5	173
Duguy	100	90	395	Canton de Saint-Ouen	100	142	189	Canton de Vanves	100	168,5	246,5
Stains	100	139	559	Arrondissement de St-Denis	100	149	238				
Canton d'Aubervilliers	100	160,5	305	Alfortville	100	150	188	Arcueil	100	199,5	532
Canton de Boulogne	100	121	127,5	Charenton-le-Pont	100	107	111	Cachan			
Canton de Clichy	100	117	125	Maisons-Alfort	100	197	356,5	Chevilly-Larue	100	98	338
Bois-Colombes	100	123	148	Saint-Maurice	100	118,5	133,5	Fresnes	100	101,5	296
Colombes	100			Canton de Charenton	100	148	208,5	Gentilly	100	111	150
La Garenne-Colombes	100	185,5	290	Choisy-le-Roi	100	171	297,5	Hay-les-Roses	100	169	709
Canton de Colombes	100	161,5	235,5	Ivry-sur-Seine	100	156,5	217,5	Kremlin-Bicêtre			
Canton de Courbevoie	100	150	176	Orly	100	86	565,5	Rungis	100	130,5	213
Canton de Levallois-Perret	100	116	113	Thiais	100	157,5	284				
Canton de Neuilly-sur-Seine	100	111	125	Vitry-sur-Seine	100	169	448	Villejuif	100	217	571
Bobigny	100	257	821,5	Canton d'Ivry-sur-Seine	100	160	313,5	Canton de Villejuif	100	185,5	420,5
Bondy	100	363,5	874	Canton de Montreuil	100	141	229,5	Fontenay-sous-Bois	100	182	309
Drancy	100	697,5	4.820	Bry-sur-Marne	100	196	286	Saint-Mandé	100	126,5	155,5
Noisy-le-Sec	100	171	283	Champigny-sur-Marne	100	159	342	Vincennes	100	117	138,5
Pavillon-sous-Bois				Nogent-sur-Marne	100	116	165	Canton de Vincennes	100	141,5	200,5
Romainville	100	234,5	663,5	Perreux-sur-Marne	100	151	179,5	Arrondissement de Sceaux	100	156	250,5
Rosny-sous-Bois	100	185	329,5	Canton de Nogent-sur-Marne	100	145,5	220,5				
Villemomble	100	178,5	281	Bonneuil-sur-Marne	100	169	275				
Canton de Noisy-le-Sec	100	237,5	579	Créteil	100	166	211	Sources : Voir le chapitre consacré			
Bagnolet	100	201,5	485	Joinville-le-Pont	100	175	259,5	aux sources et définitions, p. 19 et s.			
Les Lilas	100	113	219,5	Saint-Maur-des-Fossés	100	169,5	228,5	Méthode : voir p. 36 et s.			
Pantin	100	147,5	176,5	Canton de St-Maur	100	170	231				
Pré-Saint-Gervais	100	155	197	Antony	100	219,5	900				
Canton de Pantin	100	155,5	272	Bagneux	100	132	433				
Nanterre	100	187	392,5	Bourg-la-Reine	100	132,5	271				
Puteaux	100	129	138	Chatenay-Malabry	100	141,5	255,5				
Suresnes	100	141	218	Fontenay-aux-Roses	100	127	188				
Canton de Puteaux	100	150	235	Montrouge	100	154	158,5				
Pierrefitte-sur-Seine	100	195,5	459,5	Plessis-Robinson	100	117	386,5				
				Sceaux	100	123	201,5				

les limites de la première enceinte de Paris : les 17°, 18°, 20°, 19°, 12°, 13°, 16°, 14° et 15° arrondissements, celles de la quatrième enceinte ; seuls, les 7° et 11° arrondissements font exception et troublent la régularité de la coïncidence.

★
★★

Le tableau que nous publions ci-contre donne pour la banlieue les mêmes renseignements que nous avons groupés pour Paris et qui ont fait l'objet de l'examen qui précède.

Nous allons essayer en considérant isolément chacun des deux arrondissements, qui composent le département de la Seine, d'en tirer quelques observations et d'établir un lien entre les mouvements que nous avons définis pour Paris et ceux que nous découvrirons au cours de l'examen que nous tenterons des données concernant la banlieue.

Une première remarque, qui servira de base à nos recherches sur l'arrondissement de Saint-Denis, c'est qu'il n'y a d'accroissement considérable en 1926 que dans les cantons qui sont les plus éloignés de la périphérie de Paris :

Canton d'Aubervilliers (305).

Canton de Colombes (235,5).

Canton de Noisy-le-Sec (579).

Canton de Puteaux (235).

Le canton de Pantin fait exception, puisqu'il touche aux limites de Paris et qu'il comporte un accroissement considérable.

En second lieu, les accroissements les plus faibles ont leur siège dans les cantons, qui touchent à la périphérie de Paris.

Canton de Boulogne (127,5).

Canton de Clichy (125).

Canton de Levallois-Perret (113).

Canton de Neuilly-sur-Seine (125).

Les autres cantons constituent des catégories intermédiaires où l'accroissement n'est pas considérable mais dépasse 150 unités : ce sont des arrondissements de transition.

Si nous retenons le premier groupe de cantons (celui où l'augmentation est considérable), nous avons l'impression que les cantons y sont tous en plein développement ; aucun d'eux, en 1911, n'était en augmentation par rapport à 1896 de moins de

150 unités : Aubervilliers (160,5), Colombes (161,5), Noisy-le Sec (178,5), Pantin (155,5), Puteaux (150). Et le gain qu'ils ont réalisé, pendant la période 1911-1926, marque une progression par rapport à l'augmentation de la période 1896-1911.

Dans le second groupe de cantons qui marque une tendance nettement différente de celle que nous venons de préciser, nous retrouvons la même homogénéité.

En 1896-1911, l'augmentation est nette pour les quatre cantons : Boulogne (121), Clichy (117), Levallois-Perret (116), Neuilly-sur-Seine (111) ; elle est importante, en 1911-1926, pour trois cantons : Boulogne (127,5), Clichy (125), Neuilly (125).

Quant à Levallois-Perret, il est en régression par rapport à 1911, tout en restant en augmentation nette par rapport à 1896.

Enfin, les cantons de transition : canton d'Asnières, de Courbevoie et de Saint-Ouen occupent un juste milieu entre ces deux catégories extrêmes ; augmentation importante mais inférieure à 150 unités de 1896 à 1911 : Asnières (136), Courbevoie (150) et Saint-Ouen (142) et dépassement des 150 unités sans atteindre la catégorie des augmentations considérables de 1911 à 1926 : Asnières (178), Courbevoie (176) et Saint-Ouen (189).

Si nous confrontons ces résultats avec ceux que nous fera découvrir une étude par commune, que constaterons-nous ?

Dans le canton d'Aubervilliers,

L'augmentation est importante en 1911 dans toutes les communes, sauf Dugny, qui est le siège d'une diminution nette.

Elle est considérable en 1926 pour toutes les communes, y compris Dugny, avec des tendances d'accroissement plus rapide dans les communes, dont le chiffre de bâtiments est faible : La Courneuve (283 bâtiments en 1896) augmente de 570 unités en 1926, Le Bourget (163 bâtiments en 1896) augmente de 420 unités en 1926 ; au contraire, Aubervilliers, qui occupe la partie Nord du canton (vers Paris), (1.786 bâtiments en 1896) n'augmente que de 203 unités en 1926.

Dans le canton de Colombes,

Bois-Colombes (partie Est du canton, plus près de Paris) est en augmentation nette en 1911 (123) et importante en 1926 (148).

Colombes et la Garenne, qui ne formaient qu'une même com-

mune en 1896, sont en augmentation importante en 1911 (185,5) et considérable en 1926 (290).

Dans le canton de Noisy-le-Sec,

Romainville paraît révéler un mouvement original : l'accroissement y est considérable en 1911 (234,5) et plus important encore en 1926 (663,5), bien qu'elle soit à peu près à la même hauteur que Noisy-le-Sec par rapport à Paris.

Mais la distinction en deux groupes suivant le degré d'éloignement de Paris réapparaît pour les autres communes; nous trouvons d'une part : Noisy-le-Sec, Rosny-sous-Bois et Villemomble (partie ouest du canton, plus près de Paris), en augmentation importante en 1911 (171-185-178,5), et en augmentation considérable en 1926 (283-329,5-281) et d'autre part : Bobigny, Bondy, Pavillon-sous-Bois et Drancy, en augmentation considérable en 1911 (257-363,5-697,5), et en augmentation plus considérable encore en 1926 (821,5-874-4.820).

On pourrait trouver une explication au cas particulier constitué par Romainville dans le nombre peu important des maisons, qui y étaient édifiées en 1896 (41 bâtiments en 1896), alors que Noisy-le-Sec en avait 1.108 et Villemonble 1.039.

Dans le canton de Pantin,

Une commune : Bagnolet est en augmentation considérable dès 1911 (201,5) et augmente plus rapidement encore en 1926 (485).

Une autre commune est en augmentation nette en 1911 (113) et considérable en 1926 (219,5) : Les Lilas.

Enfin, les deux autres communes : Pantin et Pré-Saint-Gervais sont l'une et l'autre en augmentation importante (147,5 et 155) en 1911 et en progression régulière en 1926 (176,5 et 197).

Dans le canton de Puteaux,

La situation géographique des communes par rapport à Paris est sensiblement la même que dans le canton de Pantin.

La seule distinction qu'on puisse établir entre les différentes communes de ce canton tient état du nombre de maisons. Puteaux (1989 maisons en 1896) a un accroissement moins rapide (138 en 1926) que Nanterre (1334 maisons en 1896) en augmentation de 392,5 unités en 1926 et Suresnes (1046 maisons en 1896) en augmentation de 218 unités en 1926. Mais ces trois communes consacrent dès 1911 une augmentation importante.

En résumé, il ne semble pas qu'il y ait contradiction entre les mouvements constatés dans les communes envisagées isolément et ceux qui étaient propres aux communes groupées par canton. Nous trouvons les mêmes tendances vers l'augmentation se manifestant avec la même régularité. L'étude détaillée a révélé, pourtant, l'existence de deux groupes de communes qui se séparent, parce que les unes sont à progression extrêmement rapide et les autres à accroissement plus lent, les chiffres donnés pour chaque canton constituant une moyenne entre ces deux aspects du mouvement immobilier.

Nous avons relevé, en outre, une double coïncidence qui pourrait, si elle prenait un aspect généralisé, donner une explication de l'existence de ces deux groupes :

1°) dans les cantons où les communes sont échelonnées par rapport à Paris, les accroissements les plus forts sont toujours dans les communes les plus éloignées de Paris.

2°) dans un même canton, les accroissements forts ont toujours pour siège les communes qui, en 1896, époque de base, avaient le nombre le plus faible de bâtiments.

Ces deux règles se font parfois échec, et l'étude de cette première catégorie de canton nous en fournit un exemple : Romainville.

L'examen de la seconde catégorie de cantons sera rapide : aucun de ces cantons (Boulogne, Clichy, Levallois-Perret, Neuilly-sur-Seine) ne comporte plus d'une commune.

Enfin, nous avons à examiner pour en terminer avec l'arrondissement de Saint-Denis les cantons d'Asnières, de Courbevoie et de Saint-Ouen, qui constituent les groupes de transition.

Dans le canton d'Asnières,

Les deux communes : Asnières et Gennevilliers sont en progression, mais à un rythme différent. Asnières, qui occupe la partie nord-est du canton (plus près de Paris) est en augmentation nette en 1911 (123) et en augmentation importante en 1926 (160,5) ; Gennevilliers est en augmentation importante dès 1911 (164) et en augmentation considérable en 1926 (235).

Asnières avait en 1896 un nombre plus considérable de maisons que Gennevilliers.

Dans le canton de Courbevoie, il n'y a qu'une commune.

Dans le canton de Saint-Ouen,

Ile Saint-Denis constitue un mouvement original en désaccord avec les mouvements révélés par les autres communes et par l'ensemble du canton : cette commune, en augmentation importante en 1911, recule de trois unités en 1926 par rapport à son gain de 1911.

Par contre, Epinay et Saint-Ouen sont en augmentation progressive. Saint-Ouen, qui occupe la partie sud du canton (plus près de Paris) est en augmentation importante dès 1911 (131,5), avec un gain modérément important pour 1926 (148,5) ; Epinay, dont le nombre de bâtiments en 1896 était inférieur à celui de Saint-Ouen (416 bâtiments contre 2515 bâtiments) s'est accru considérablement en 1911 (213) et en 1926 (481,5).

Reste le canton de Saint-Denis, que nous avons écarté, lorsqu'il s'est agi des résultats d'ensemble, parce que l'une des communes qui en dépend actuellement : Villetaneuse a été tirée du canton d'Aubervilliers auquel nous l'avons restituée.

Dans ce canton, deux communes restent :

Pierrefitte-sur-Seine (plus éloignée de Paris) en progression importante en 1911 (195,5) et très importante en 1926 (459,5).

Et Saint-Denis (nombre de bâtiments en 1896 plus important que Pierrefitte) qui de 133 en 1911 (progression importante) passe à 189 (progression importante) en 1926.

En somme, dans l'arrondissement de Saint-Denis, à part Dugny et Ile Saint-Denis, aucun mouvement particulier n'est en contradiction avec les conclusions, que nous avons tirées de l'examen des données intéressant chaque canton.

Dugny est le seul exemple que nous ayons eu, au cours de ce rapide examen de la situation immobilière de l'arrondissement de Saint-Denis, qui enregistre une régression en 1911 sur 1896. Cette régression a été compensée et au delà d'ailleurs par l'accroissement considérable de 1926. Il semble que nous soyons là en face d'un retard dans l'urbanisation de cette commune ; 1911 a marqué un tassement insignifiant, très fréquent dans les villages ruraux : il s'agissait en fait de la disparition de huit bâtiments.

Quant à Ile Saint-Denis, c'est un terrain d'expérience très particulier et nettement en marge des autres, sans comparaison possible, par conséquent.



Dans l'arrondissement de Sceaux, la situation paraît plus complexe et plus difficile à débrouiller que dans l'arrondissement de Saint-Denis.

Les cantons ont une tendance trop uniforme et identique pour qu'il soit possible d'y faire une classification en groupes, aussi brutale et aussi nette. Tous les cantons ont vu le nombre de leurs maisons s'accroître d'une façon importante dès 1911 ; et cette augmentation importante s'est transformée en augmentation considérable en 1926.

En examinant les choses de plus près, il est possible cependant de percevoir des nuances dans l'ampleur des mouvements de progression.

C'est ainsi qu'on peut, sans invraisemblance, grouper les cantons d'Ivry-sur-Seine, Sceaux et Villejuif, en raison de l'accroissement vraiment extraordinaire dont ils ont été le siège : aucun d'eux n'a en 1926 un accroissement inférieur à 250 unités.

Au contraire, un autre groupe de cantons a eu, en 1926, un accroissement tout juste considérable : ce sont les cantons de Charenton, Montreuil, Nogent-sur-Marne, Saint-Maur et Vincennes pour lesquels le taux d'accroissement a été de 208,5, 229,5, 220,5, 231 et 200,5.

Le canton de Vanves paraît occuper une position intermédiaire.

Les deux groupes de notre classification ne sont pas suffisamment caractérisés pour que nous tentions de leur donner, dès maintenant, un sens. Contrairement à ce que nous avons constaté pour l'arrondissement de Saint-Denis, il est possible que les indications que nous récolterons au cours de l'étude, que nous allons entreprendre pour chacune des communes de ces cantons, ne révèlent pas une harmonie parfaite des mouvements de progression des parties et du tout. Si cette harmonie existe, pourtant, nous pourrions en toute conscience tirer des conclusions et donner à notre classification une valeur systématique, alors qu'actuellement elle n'a pour nous que la valeur d'un fil directeur en vue d'une étude plus détaillée.

Les cantons à accroissement rapide en 1926.

Le canton d'Ivry-sur-Seine occupe par rapport à Paris une position sud ; il prend contact par son extrémité nord, où l'on

trouve Ivry-sur-Seine, avec la périphérie de Paris, et par son extrémité sud, formée par le territoire d'Orly, avec la limite du département de la Seine.

En partant de la périphérie de Paris, l'ordre des communes paraît être le suivant : Ivry-sur-Seine, Vitry-sur-Seine, Choisy-le-Roi, Thiais et Orly. Le mouvement de progression dans ces communes est à peu près identique ; augmentation importante partout en 1911, sauf toutefois pour Orly, qui marque un décroissement important (86).

Pour 1926, l'accroissement est partout considérable avec une graduation, qui respecte assez fidèlement le degré d'éloignement de chacune des communes par rapport à la périphérie de Paris : Ivry-sur-Seine vient en tête avec 217,5, puis Thiais et Choisy-le-Roi (284 et 297,5), enfin Vitry-sur-Seine (448) et Orly (565,5).

Ivry, qui a l'accroissement le plus faible en 1926 avait en 1896 le nombre le plus considérable de bâtiments (1685 bâtiments) et Orly qui a l'accroissement le plus fort avait à la même époque le nombre le plus faible de bâtiments (161 bâtiments).

Dans le canton de Sceaux, les deux points extrêmes sont Montrouge vers Paris, et Antony vers la limite du département de la Seine. Le canton de Sceaux, de même que le canton d'Ivry-sur-Seine, que nous venons d'étudier, se place par rapport à Paris comme la section d'un quartier d'orange par rapport au centre de l'orange. Aucun mouvement particulier ne vient contrarier l'indication générale donnée par le canton tout entier. En 1911, l'augmentation est importante dans toutes les communes, sauf à Plessis-Robinson, où elle est simplement nette ; elle est considérable, en 1926, sauf à Fontenay-aux-Roses et à Montrouge.

La règle qui veut que l'accroissement soit en raison directe de l'éloignement de Paris est vérifiée pour les communes de Montrouge (158,5) et Antony (900) qui occupent les positions extrêmes. Mais il semble qu'elle soit contrariée pour les autres communes, qui se classent ainsi d'après l'éloignement de Paris : Bagneux, Bourg-la-Reine, Fontenay-aux-Roses, Plessis-Robinson, Sceaux, Chatenay-Malabry, alors que la classification d'après l'importance de l'accroissement, en 1926 : Fontenay-aux-Roses, Sceaux, Chatenay-Malabry, Bourg-la-Reine, Plessis-Robinson, Bagneux et celle, d'après l'importance du nombre de maisons,

en 1926 : Plessis-Robinson, Bagneux, Chatenay-Malabry, Bourglala-Reine, Sceaux, Fontenay-aux-Roses donnent des résultats différents. L'influence de l'éloignement de Paris n'a pas été prépondérante. Par contre, l'influence du nombre de maisons à l'époque de base s'est fait sentir d'une façon plus complète.

Le canton de Villejuif a un nombre assez important de communes. Il est assez comparable, dans sa forme, aux cantons d'Ivry-sur-Seine et de Sceaux ; il entre en contact avec Paris par le territoire des communes de Gentilly et de Kremlin-Bicêtre ; viennent ensuite : Arcueil-Cachan et Villejuif, l'Hay-les-Roses et Chevilly-Larue, Fresnes.

Chevilly-Larue et Fresnes sont stationnaires en 1911 ; Arcueil-Cachan, l'Hay sont en augmentation importante, Gentilly en augmentation nette, et Villejuif en augmentation considérable.

En 1926, les augmentations les plus considérables sont celles de Villejuif (571), d'Arcueil-Cachan (532) et d'Hay-les-Roses (709), les communes de la partie la plus au sud du canton : Fresnes et Chevilly-Larue viennent ensuite, puis la commune la plus proche de Paris : Gentilly (150).

Sur le sens que nous pouvons donner, à la réflexion, à ces différentes constatations, nous reviendrons un peu plus loin.

Passons maintenant au second groupe de cantons, ceux dans lesquels nous avons constaté une évolution moins brutale.

Avec le canton de Charenton, nous retrouvons dans sa pleine signification la distinction que nous avons faite précédemment : l'ordre des communes, pour l'importance de l'accroissement, en 1926, respecte rigoureusement l'éloignement géographique de Paris : Charenton-le-Pont (111), Saint-Maurice (133,5), Alfortville (188), Maisons-Alfort (356,5).

Le canton de Montreuil n'a qu'une commune : Montreuil-sous-Bois.

Le canton de Nogent-sur-Marne est situé à l'est de Paris, avec les limites duquel il n'est pas en contact direct. Toutes les communes, qui le composent, sont en augmentation importante en 1911, sauf Nogent-sur-Marne, qui est en accroissement net. Nogent-sur-Marne reste encore un peu en arrière, en 1926, avec Perreux-sur-Marne : l'augmentation n'y est qu'importante, alors

qu'elle est considérable dans les autres communes : Bry-sur-Marne, Champigny-sur-Marne, qui sont plus éloignées de Paris.

Le canton de Saint-Maur est également situé à l'est de Paris ; il occupe le deuxième plan, derrière le canton de Charenton.

Les différentes communes y sont sensiblement à la même hauteur par rapport à Paris, sauf Bonneuil, qui se trouve plus en arrière. Les augmentations constatées en 1911 sont toutes importantes et à peu près équivalentes (166, 169, 169,5, 175). En 1926, les augmentations sont toutes considérables mais la commune de Bonneuil accuse un accroissement nettement supérieur.

Le canton de Vincennes n'a que trois communes : Vincennes, Saint-Mandé et Fontenay-sous-Bois. Saint-Mandé et Vincennes occupent la partie ouest du canton (la plus proche de Paris) et Fontenay-sous-Bois la partie nord-est (la plus éloignée). Seule Fontenay-sous-Bois est en augmentation considérable en 1926 (309) ; les autres communes viennent loin derrière avec une augmentation importante (155,5 et 138,5) seulement.

Il nous reste à examiner le canton de Vanves qui constitue, avons-nous dit, une catégorie intermédiaire.

Dans ce canton, deux communes : Vanves et Malakoff sont en contact avec la limite de Paris ; une autre commune occupe une position centrale : Issy-les-Moulineaux ; et les deux dernières communes : Clamart et Chatillon forment la limite du département de la Seine et du département de Seine-et-Oise.

Les taux d'augmentation les plus considérables, en 1926, sont ceux de Chatillon et de Clamart (354 et 344,5), et les plus faibles sont ceux de Malakoff et de Vanves (195 et 173), Issy-les-Moulineaux représentant un moyen terme (250). En 1911, l'augmentation a été généralement importante.

Vanves présente une particularité : 1926 consacre une régression de cinq unités et demie par rapport à 1896.

En somme, nous n'avons constaté au cours de cette étude aucun mouvement qui soit en contradiction avec les indications données par l'étude de chaque canton.

Partout, les communes sont en progression au moins nette et presque toujours importante, en 1911. Font exception : Orly et Chevilly-Larue, qui sont la première en décroissement net et la deuxième en stationnement à tendance négative ; ces deux exceptions disparaissent d'ailleurs en 1926.

Toutes les communes dont l'accroissement est net en 1911 sont proches de la périphérie de Paris : Charenton-le-Pont, Saint-Maurice, Nogent-sur-Marne, Gentilly, Vincennes. Deux communes, qui occupent au contraire une position éloignée : Fresnes et Plessis-Robinson, figurent cependant dans cette catégorie.

La seule commune, qui soit en augmentation considérable, dès 1911, est Antony qui occupe une position très éloignée de Paris.

Pour 1926, nous pouvons reprendre la classification en groupe de cantons que nous avons faite, dès le début de notre étude sur l'arrondissement de Sceaux.

Premier groupe :

Ivry-sur-Seine, Sceaux et Villejuif : trois cantons, en forme de triangle la pointe vers Paris, occupant une position sud et tassés les uns contre les autres. Ces trois cantons ont deux catégories très distinctes de communes : les unes à progression lente, en contact avec Paris : Montrouge, Gentilly, Ivry-sur-Seine, les autres à progression extrêmement rapide, groupées vers l'extérieur : Orly, Vitry-sur-Seine.

Deuxième groupe :

Charenton, Montreuil, Vincennes en contact avec Paris, Nogent-sur-Marne, Saint-Maur au deuxième plan (vers la périphérie). Ces cantons sont à évolution plus lente que ceux du premier groupe. Mais les mêmes différences se retrouvent, soit à l'intérieur d'un même canton, soit entre cantons, suivant que la distance séparant le canton ou la commune considérée de Paris, est plus ou moins grande.

Nous pouvons donc résumer nos constatations dans les règles suivantes :

a) l'augmentation du nombre des immeubles de 1896 à 1926 est en raison directe de la distance, qui sépare la commune ou canton considéré de la périphérie de Paris.

b) le mouvement immobilier est plus intense au sud de Paris qu'à l'est.

On pourrait, enfin, formuler une troisième règle :

L'augmentation du nombre d'immeubles en 1926 est en raison inverse du nombre d'immeubles que contient la commune considérée en 1896.

Cette troisième règle fait quelquefois échec à la première et nous lui donnons la valeur d'une simple coïncidence.



Tentons maintenant de raccorder aux données, que nous avons sur Paris, celles que nous venons de préciser pour la banlieue. Il serait bon, dans l'intérêt même de cette étude, de faire abstraction des cadres cantonaux dont nous avons tenu compte jusqu'à présent, pour révéler avec plus de précision les mouvements immobiliers.

Il manquera à notre étude les bases nécessaires pour qu'elle englobe toute la partie, qui dépend du département de Seine-et-Oise et qui va de Chatou à Chatenay-Malabry en passant par Sèvres : les statistiques font défaut, et nous le regrettons.

Étudions d'abord le phénomène d'ensemble, que nous avons observé dans la généralité des communes : l'accélération de l'accroissement du nombre des bâtiments, à mesure qu'on s'éloigne de la périphérie de Paris.

Le phénomène n'a pas une intensité égale, quelle que soit la région envisagée ; il serait impossible, par exemple, d'établir une série, en groupant toutes les communes, qui se trouvent dans un rayon de cinq kilomètres de Paris : les chiffres, que l'on y obtient, varient d'une façon considérable et ne sont l'indice d'aucun mouvement particulier.

Un pareil groupement des communes qui touchent la périphérie de Paris donnerait les résultats suivants, en prenant comme point de départ : Puteaux et en remontant vers le nord pour aboutir à Boulogne : 138, 125, 113, 125, 160,5, 148,5 203, 176,5, 283, 229,5, 138,5, 111, 217,5, 150, 158,5, 195, 173, 127. Il en est de même si l'on tente de grouper les communes, qui sont à la limite extérieure du département de la Seine.

Par contre, il est possible de découvrir des séries, en prenant un point quelconque de Paris et en s'éloignant vers l'extérieur.

Ce phénomène a été déjà mis en lumière par M. Halbwachs à propos des déplacements de la population (1). Mais nous pouvons établir pour les bâtiments des progressions identiques, qui vont jusqu'à l'extrême limite de la région parisienne.

Nous nous bornerons à signaler les plus caractéristiques en commençant à l'ouest de Paris :

(1) Maurice Halbwachs. Les expropriations et les prix des terrains à Paris, *op. cit.*

Un premier exemple donné par la ligne qui part du jardin des Tuileries : 1^{er} arrondissement (89), suit l'avenue des Champs-Élysées : 8^e arrondissement (101), l'avenue de la Grande-Armée : 17^e arrondissement (106,5), passe par Neuilly (125) et va jusqu'à Nanterre (392,5).

Au nord, se trouve l'une des plus longues et l'une des plus remarquables séries : rue Royale : 1^{er} arrondissement (89), rue Tronchet, rue du Havre, rue d'Amsterdam : 9^e arrondissement (99), avenue de Clichy, porte de Clichy : 17^e arrondissement (106,5), porte de Clichy, Clichy (125), Asnières (160,5), Gennevilliers (235).

A l'est, rue de Lafayette : 9^e arrondissement (99) et 10^e (101), avenue Jean-Jaurès : 19^e (123), Noisy-le-Sec (283), Bondy (874).

Plus bas, rue de Rivoli : 1^{er} arrondissement (89), rue Saint-Antoine : 4^e arrondissement (97), place de la Bastille, rue du Faubourg Saint-Antoine : 12^e arrondissement (128), Vincennes (138,5), Nogent-sur-Marne (165) et Bry-sur-Marne (286).

Jusqu'à présent, les progressions que nous avons relevées suivent fidèlement les grandes voies qui sortent de Paris : ce sont des rayons d'une circonférence dont Paris serait le centre.

Dans la partie sud, au contraire, nous trouvons des séries, qui affectent la forme de tangentes au cercle ; la plus remarquable est celle qui part de Clamart (344,5), passe par Chatillon (354), Bagneux (433), Arcueil-Cachan (532), Villejuif (571). Cette série est l'explication de l'apparent désordre dont nous avons constaté l'existence, en étudiant le canton de Villejuif.

Une autre série du même genre est celle qui part de Sceaux (207,5), passe par Bourg-la-Reine (271), Thiais (284) et Choisy-le-Roi (297,5).

La plupart de ces séries étaient déjà en formation en 1911.

La série de Gennevilliers donnait les résultats suivants : 91, 101, 105,5, 117, 123, 164.

Celle de Bry-sur-Marne : 127,5, 117, 116, 196.

Celle de Choisy-le-Roi : 123, 132,5, 157,5, 171.

Celle de Villejuif : 194,5, 172,5, 182, 199,5, 217.

Mais la soudure entre Paris et la banlieue n'était pas faite d'une façon aussi complète dans beaucoup de cas.

Cette constatation vient renforcer le sens des conclusions

que nous avait inspirées l'étude des arrondissements de Paris. Nous avons ici un exemple de l'influence, qu'a exercée la dernière enceinte de Paris sur le développement des mouvements immobiliers ; il semble qu'elle a joué le rôle d'un obstacle, d'une barrière mais que cet obstacle soit actuellement disparu.

D'autre part, le fait que les séries étaient moins nombreuses en 1911 qu'en 1926 prouve que notre période de 1896-1926 englobe bien un cycle complet dont l'évolution n'est probablement pas terminée, mais qui a déjà ses principaux aspects et ses caractéristiques essentielles.

De cette étude, il ressort d'une façon particulièrement nette que les phénomènes immobiliers obéissent à un certain nombre de règles précises, dans la région parisienne.

Nous avons établi que la vie immobilière y était plus intense et plus active au sud qu'au nord, à l'ouest et à l'est, que les mouvements s'y produisaient dans des sens bien déterminés suivant le tracé des voies, l'accélération étant dans certains cas (partie nord-ouest-est) à forme rayonnante et dans d'autres cas à forme concentrique (sud). Il nous suffit, dans cette première section, de constater ces phénomènes, sans tenter d'en approfondir les causes, quant à présent.

Il nous reste maintenant à examiner les résultats de cette évolution, le produit de la vitalité immobilière de la région parisienne au point de vue qui nous intéresse : les possibilités en logement sain et normal dans la région parisienne.

SECTION DEUXIÈME

Les possibilités en logement dans la Région parisienne.

Notre tentative, visant à définir la position particulière au point de vue du logement de chacun des arrondissements de Paris ou de chaque commune de la banlieue parisienne, se justifie non seulement parce qu'elle nous donnera une connaissance parfaite de notre terrain d'expériences, mais aussi parce qu'elle constitue la base indispensable pour l'évaluation des besoins en logement.

Le nombre des bâtiments à Paris est passé de 74.829 en 1896 à 80.639 en 1911 et à 85.848 en 1926.

Sur ces 85.848 bâtiments recensés, tous n'étaient pas destinés à l'habitation :

634 représentent des baraques, des roulottes et des bateaux. 4.228 sont des usines, des ateliers ou des magasins, dont 2.087 avec habitants.

Et 80.986 sont employés à l'habitation exclusive.

Cette statistique est trompeuse : elle étonne par le nombre très faible des magasins, qu'elle révèle dans Paris : 4.228 y compris les usines, c'est dérisoire, alors que chaque immeuble dans certains quartiers a une ou deux boutiques, au rez-de-chaussée. Cela tient à ce que, en 1926, on n'a tenu compte sous la rubrique « Usines, Atelier » que des corps de bâtiments exclusivement consacrés à un travail de commerce ou d'industrie.

Sous réserve de cette remarque, il est curieux de constater que 99 % des usines et ateliers se trouvent dans les neuf derniers arrondissements, qui se classent ainsi : 20°, 15°, 19°, 18°, 13°, 12°, 14°, 11°, 17°, 16°. Les 17° et 16° arrondissements, bien que périphériques, sont les moins pourvus en usines : cela n'est pas pour nous étonner.

Il existe encore à Paris des roulottes et des baraques, probablement sur les fortifications, avec une prédominance marquée dans le 19°, le 15° et le 12°.

Poussons notre investigation un peu plus avant et examinons les immeubles réservés à l'habitation, du point de vue des ressources en logement qu'ils présentent.

Pour apprécier les ressources en logement de Paris, il faudrait considérer le nombre des logements et le nombre des pièces dans chaque arrondissement. C'est une étude qui ne serait d'aucune utilité pour définir les phénomènes fonciers à Paris ; du point de vue de l'appréciation des ressources en logements, elle n'a de valeur qu'autant qu'on l'oppose à un travail équivalent pour la population qui doit habiter ces logements : c'est ce que nous ferons dans le chapitre quatrième ; nous n'insisterons donc pas.

Une distinction beaucoup plus utile, pour notre tableau économique et social des arrondissements de Paris, est celle qui a été faite entre les hôtels meublés et les maisons ordinaires.

Reprenons notre chiffre de 80.986 immeubles qui représente pour 1926 le nombre des immeubles réservés à l'habitation, nous voyons qu'il se répartit de la façon suivante :

73.278 maisons ordinaires

6.258 hôtels meublés

1.450 recensés à part (lycées, pensionnats, couvents, séminaires).

Si l'on fait une classification des arrondissements, suivant l'importance des maisons et des garnis, qu'on y trouve, on obtient les résultats suivants : pour les maisons ordinaires : 15°, 16°, 14°, 18°, 20°, 17°, 11°, 13°, 19°, 12°, 8°, 9°, 10°, 7°, 5°, 6°, 2°, 4°, 3°, 1^{er}.

Et pour les garnis et meublés : 18°, 15°, 17°, 20°, 5°, 11°, 19°, 14°, 9°, 13°, 6°, 4°, 12°, 16°, 10°, 8°, 1^{er}, 2°, 7°, 3°.

En résumé, les dix arrondissements excentriques sont ceux qui ont le plus de maisons d'habitation ordinaires ; c'est assez normal, puisque leur superficie est plus grande ; les 15°, 16° et 14° arrondissements sont en tête du classement.

Les arrondissements excentriques sont également ceux, où le nombre de garnis est le plus considérable, mais le classement est un peu bouleversé par le 5° et le 9° arrondissement qui viennent prendre la place des 12° et 16° arrondissements.

Le recul du 16° marque d'une façon très nette le caractère de cet arrondissement ; les hôtels particuliers et les immeubles à grand confort y sont nombreux, le prix de terrain élevé ; ce sont des conditions peu propices au développement des meublés et des garnis, qui recrutent la plus grosse partie de leur clientèle dans la population ouvrière.

Par contre, le 5° et le 6° arrondissement doivent le nombre très important des meublés qu'ils comportent à la présence dans cette région de Paris, l'une des plus anciennes, d'un nombre considérable d'étudiants, qui logent dans des chambres meublées ou dans des hôtels.

Le 9° arrondissement est le quartier de la gare Saint-Lazare, quartier commerçant, où passent beaucoup de voyageurs.

Il est un dernier point de vue que nous ne devons pas négliger, c'est celui de la hauteur et de la capacité des immeubles. Ceci nous amène à l'étude de Paris foncier, au point de vue du nombre d'étages.

La difficulté de l'étude des arrondissements de Paris, au point de vue du nombre et de l'importance des étages, vient du fait que tous les arrondissements n'ont pas le même nombre d'immeubles : il est fatal, sauf de rares exceptions, que ce soient

les arrondissements ayant le plus grand nombre de maisons qui viennent en tête de presque toutes les catégories d'étages.

Une méthode, pour supprimer cet inconvénient, consisterait à exprimer pour chaque arrondissement la valeur, par rapport au nombre total des immeubles, de chaque catégorie d'immeubles groupés d'après le nombre d'étages : cela nous obligerait à des calculs compliqués et fastidieusement longs, devant lesquels nous reculons.

Seulement, au lieu de considérer chaque arrondissement séparément, nous les partagerons en deux groupes composés de telle façon que le nombre des immeubles compris dans ces deux groupes s'équilibre sensiblement. Le premier groupe comprendra les 14°, 15°, 16°, 17°, 18°, 19°, 20° arrondissements qui, ensemble, représentent 44.997 immeubles, soit un peu plus de la moitié des immeubles recensés à Paris en 1926. Les autres arrondissements constitueront le deuxième groupe.

Si nous avons établi la ligne frontière de nos deux groupes entre le 13° et le 14° arrondissement, ce n'est pas par l'effet d'un simple hasard. Le tableau que nous avons publié (1), nous montre en effet que ces arrondissements ont été le théâtre de variations souvent concordantes dans leur aspect immobilier, depuis 1896.

C'est dans le premier groupe, exception faite des 17°, 18° et 19° arrondissements, que l'on trouve le plus grand nombre d'immeubles ayant un rez-de-chaussée seulement. Les 14°, 15° et 16° arrondissements viennent en tête et ils le doivent à l'augmentation qui s'est produite depuis 1896, considérable pour le 14° (237), importante pour le 16° (157,5) et nette pour le 15° (109,5).

La tendance, pour les autres arrondissements, est nettement régressive, surtout dans les 19°, 18° et 17° arrondissements, ce qui explique leur rang.

Pour les immeubles à un et deux étages, il semble que les arrondissements, que nous étudions, soient arrivés à un palier. Seuls les 14°, 16°, 19° et 20° arrondissements sont en augmentation nette pour les immeubles d'un étage, mais avec des taux moyens (114, 121, 116, 119,5). Dans la catégorie des immeubles

(1) Voir ce tableau à la page 38.

à deux étages, les 14° et 20° arrondissements sont, seuls, en augmentation nette. Le 15°, le 17° et le 18° arrondissement sont en décroissement pour les deux catégories.

Tous les arrondissements de ce groupe viennent en tête pour le nombre d'immeubles de ces catégories, exception faite du 17° dans la première catégorie, et du 17°, 18° et 19° dans la seconde catégorie.

En résumé, dans la catégorie des petits immeubles, notre premier groupe d'arrondissements continue en 1926, comme en 1896, à occuper le premier rang pour le nombre de ces immeubles qu'ils contiennent, mais avec une tendance extrêmement nette vers le décroissement. Dans cette évolution, le 17° est à l'avant-garde du mouvement, le 14°, le 15° et le 18° marquent, au contraire, un certain retard.

Avec la catégorie des immeubles à trois et quatre étages, nous étudions une catégorie intermédiaire. C'est encore dans les arrondissements de notre groupe que se trouve le plus grand nombre de ces immeubles, avec une seule exception : pour les immeubles à quatre étages, le 16° arrondissement occupe le seizième rang et le 11° le cinquième rang. Mais la tendance générale est une tendance à l'accroissement. Seul le 16° — ce qui explique son rang — est en stationnement, pour les immeubles à quatre étages. Tous les autres immeubles sont en augmentation nette, importante même pour le 19° et le 20° arrondissement dans la catégorie des immeubles à quatre étages.

Enfin, dans les catégories des immeubles élevés : cinq étages et plus, les arrondissements de notre groupe sont en ordre dispersé : le 17° et le 18° arrondissement occupent, cependant, la tête dans les catégories des immeubles à cinq et six étages, et ils viennent immédiatement après le 15° et le 16° arrondissement dans la catégorie des immeubles à sept étages. Les autres arrondissements du groupe excentrique sont en moins bonne position qu'un assez grand nombre d'arrondissements de l'autre groupe. Mais l'orientation de ces arrondissements vers les immeubles élevés est extrêmement nette : elle transparaît dans les variations, qui se sont produites depuis 1896 ; 5 étages : augmentation importante pour tous les arrondissements sauf le 17°, augmentation nette pour le 17° ; 6 étages : augmentation considérable pour tous les arrondissements, sauf les 17° et 18°, qui sont en augmentation importante seulement.

Enfin, pour la catégorie des immeubles de plus de six étages : augmentation considérable partout, sauf pour le 16^e (augmentation importante).

Nous avons ainsi terminé notre tour d'horizon pour le premier groupe d'arrondissements, et nous en venons au second groupe.

Une première constatation, c'est que les réactions des 12^e et 13^e arrondissements (arrondissements périphériques) sont en accord avec celles que nous venons d'étudier pour le groupe excentrique. Ceci nous conduit à penser tout naturellement que la distinction entre arrondissements de la périphérie et arrondissements du centre aurait été plus logique que celle que nous avons dû faire pour éviter de fausser les résultats de notre étude.

Dans la catégorie des immeubles n'ayant qu'un ou deux étages ou n'ayant qu'un rez-de-chaussée, le deuxième groupe d'arrondissements (arrondissements du centre) vient nettement en arrière du groupe des arrondissements excentriques.

En raison même du petit nombre d'immeubles que comprennent ces arrondissements, il n'existe aucun mouvement d'ensemble intéressant à saisir. Seuls, les 10^e et 11^e arrondissements sont en décroissement nettement marqué, dans les trois catégories d'immeubles (1). Le 7^e est en stationnement pour les immeubles n'ayant qu'un rez-de-chaussée et en décroissement pour les autres.

Dans la catégorie des immeubles de moyenne hauteur : trois et quatre étages, à condition de ne pas donner trop d'importance aux variations indépendantes de certains arrondissements, on observe une tendance générale très nette au décroissement.

Enfin, dans la catégorie des immeubles élevés : 5, 6 et 7 étages, la tendance du cinquième au dixième arrondissement est de s'accroître d'une façon importante, considérable même pour le 7^e et le 8^e arrondissement dans la catégorie des immeubles de sept étages, alors que du 1^{er} au 4^e arrondissement on observe une régression.

En somme, nous retrouvons ici la distinction que nous avons faite entre les arrondissements périphériques et les

(1) Exception faite pour la catégorie des immeubles à deux étages dans le 11^m.

Nombre de bâtiments en banlieue, aux époques envisagées élevés de

Cantons	Rez de chaussée		1 étage		2 étages		3 étages		4 étages		5 étages		6 étages		7 étages et plus	
	1896	1926	1896	1926	1896	1926	1896	1926	1896	1926	1896	1926	1896	1926	1896	1926
Canton d'Asnières	100	243,5	100	189,5	100	85,5	100	163	100	242	100	409	100	406,5	100	"
Canton d'Aubervilliers	100	812,5	100	175,5	100	110,5	100	171,5	100	182	100	181	100	189	100	"
Canton de Boulogne	100	123,5	100	126	100	90,5	100	130,5	100	219,5	100	598	100	5900	100	"
Canton de Clichy	100	116	100	102,5	100	98	100	122,5	100	171,5	100	345	100	723	100	"
Canton de Colombes	100	405	100	160,5	100	210	100	188	100	379	100	101,5	100	"	100	"
Canton de Courbevoie	100	231,5	100	160,5	100	115	100	174,5	100	405,5	100	113,5	100	"	100	"
Canton de Levallois-Perret	100	49,5	100	100,5	100	107	100	133	100	129,5	100	134	100	466	100	"
Canton de Neuilly-sur-Seine	100	71	100	125,5	100	101	100	147	100	115	100	150	100	318	100	"
Canton de Noisy-le-Sec	100	225,5	100	452	100	93,5	100	257,5	100	148,5	100	172	100	"	100	"
Canton de Pantin	100	584	100	189	100	131	100	149	100	214	100	218,5	100	"	100	"
Canton de Puteaux	100	603	100	176,5	100	95	100	173,5	100	322	100	385	100	"	100	"
Canton de Saint-Denis	"	"	"	"	"	"	"	"	"	"	"	"	"	"	"	"
Canton de Saint-Ouen	100	370,5	100	94	100	84,5	100	131,5	100	273	100	1050	100	"	100	"
Arrondissem. de St-Denis	100	531	100	184,5	100	111	100	156	100	200	100	272,5	100	489,5	"	"
Canton de Charenton	100	351	100	188	100	107,5	100	132	100	165,5	100	93	100	"	"	"
Canton d'Ivry-sur-Seine	100	636,5	100	223	100	148,5	100	179	100	293,5	100	134	100	"	"	"
Canton de Montreuil	100	380	100	173,5	100	133	100	"	100	149,5	100	"	100	"	"	"
Canton de Nogent-sur-Marne	100	528	100	220,5	100	96	100	69	100	215,5	100	171	100	"	"	"
Canton de Saint-Maur	100	580,5	100	149	100	120,5	100	138,5	100	208,5	100	750	100	"	"	"
Canton de Sceaux	100	1331,5	100	202,5	100	129,5	100	132,5	100	209	100	854	100	"	"	"
Canton de Vanves	100	838	100	144,5	100	116	100	186,5	100	302,5	100	173,5	100	"	"	"
Canton de Villejuif	100	354	100	240,5	100	137,5	100	147,3	100	141	100	650	100	"	"	"
Canton de Vincennes	100	601	100	195	100	102,5	100	113	100	149,3	100	262,5	100	"	"	"
Arrondissement de Sceaux	100	628,5	100	390,5	100	117	100	134	100	198,5	100	434,5	100	900	100	110

Sources :

Voir le chapitre consacré aux sources et définitions, p. 19 et s.

Méthode :

Voir p. 36 et s.

autres arrondissements sous réserve de quelques observations que nous grouperons dans la conclusion d'ensemble de notre étude immobilière.

*
* *

Sur la banlieue de Paris, nous serons plus rapides.

Rien n'a été publié sur la destination des bâtiments recensés dans la banlieue.

Quant à la répartition des bâtiments affectés à l'habitation exclusive en meublés et garnis et en maisons ordinaires pour 1926, nous n'avons que les indications très sommaires données par M. Lambert, dans son exposé à la Société de statistique de Paris (1).

Le nombre des garnis est moins considérable en banlieue qu'à Paris.

Sur 596.157 habitants au total, on ne trouve en banlieue que 42.232 hôtels meublés et garnis, soit 7 %, alors qu'à Paris la proportion est de 15 % environ.

Ces 42.232 logements en meublés se répartissent de la façon suivante :

Saint-Denis	29.758 soit 70,5 %.
Sceaux	12.474 soit 29,5 %.

Nous en arrivons immédiatement au classement des immeubles dans la banlieue parisienne d'après le nombre d'étages. Y a-t-il dans la banlieue parisienne une tendance à la progression en hauteur, aussi marquée que dans Paris ? C'est ce que nous allons voir.

Nous estimons qu'il n'est pas utile de considérer séparément la situation des deux arrondissements : Sceaux et Saint-Denis ; mais nous reprendrons, comme nous y invite l'examen du tableau que nous avons publié ci-dessus, la division des cantons d'après le degré de leur éloignement de la périphérie de Paris.

Dans la catégorie des immeubles peu élevés (rez-de-chaussée, 1 étage, 2 étages), la tendance générale pour les cantons périphériques c'est l'augmentation simplement nette, le stationnement ou le décroissement, alors que les cantons de la seconde zone enregistrent des augmentations, au moins importantes, souvent considérables. Signalons une exception : dans l'arrondis-

(1) Voir le chapitre consacré aux Sources, p. 19.

sement de Sceaux, tous les cantons, quels qu'ils soient, sont en augmentation considérable dans la catégorie des immeubles n'ayant qu'un rez-de-chaussée.

En second lieu, les cantons de la première zone ont une tendance plus forte à l'augmentation que les cantons de la seconde zone dans la catégorie des immeubles à 4 étages, alors que la tendance est inverse dans la catégorie des immeubles à 3 étages.

Enfin, dans la catégorie des immeubles à cinq étages, sauf dans les cantons de Colombes et de Courbevoie et dans le canton de Charenton, la tendance est à l'augmentation, au moins importante et souvent considérable, sans qu'il y ait de tendance particulière bien marquée pour les cantons de la première zone et pour les cantons de la seconde zone.

Il n'existe pas ou à peu près pas d'immeubles au-dessous de cinq étages.



Nous en avons fini avec notre tour d'horizon immobilier concernant Paris et sa banlieue. Il nous reste, maintenant, à tirer les conclusions et à définir la situation particulière des grands groupes d'arrondissements et de cantons, dont nous avons constaté l'existence.

Cette étude un peu longue et fastidieuse a eu au moins le mérite de prouver que les immeubles n'étaient pas une catégorie de valeurs inertes.

De même que les meubles parlent, nous pourrions dire que les immeubles vivent. S'il était possible de présenter en un raccourci l'évolution de la région parisienne depuis 1896, nous trouverions saisissante la comparaison de cette évolution avec les réactions d'une eau dormante lorsque brutalement on y laisse tomber un caillou : tout autour du point de chute, l'eau s'élance, puis se propage en ondes successives, dont la rapidité s'accroît au fur et à mesure que les ondulations s'atténuent en s'éloignant du centre. Telle est l'image de Paris immobilier et de sa banlieue, depuis la fin du dernier siècle.

Dans tous les arrondissements du centre, ou bien il y a stabilisation, ou bien il y a décroissement du nombre des immeubles. Jusqu'au début du xx^e siècle, les maisons se sont entassées ; lorsqu'il est devenu impossible de trouver des terrains libres de

construction, on a songé à tirer un meilleur parti des terrains construits, en augmentant le nombre des étages. Cette surélévation constante devait aboutir à des résultats néfastes : les espaces libres et les dégagements prévus pour des immeubles de quatre étages devinrent rapidement insuffisants, lorsque ces immeubles eurent deux ou trois étages supplémentaires. On vit, alors, se produire une régression qu'on peut observer très nettement en 1926 dans les deux premiers arrondissements et qui ne tardera pas à aboutir dans le 3^e et le 4^e arrondissement. Le besoin se fait sentir de revenir à une situation plus normale : on élargit les rues, on crée des espaces libres jusqu'au jour où la situation d'équilibre sera trouvée à nouveau. Cette situation ne paraît plus devoir se transformer d'elle-même ; il faudra une intervention législative et une modification dans la politique d'urbanisme du gouvernement, pour y parvenir.

Immédiatement après, viennent des arrondissements, comme le 5^e, le 6^e, le 8^e, le 9^e et le 10^e, dont l'évolution est très avancée mais qui laissent encore des possibilités de construction et de surélévation, quoique très faibles : les constructions au-dessus de cinq étages continuent à y progresser en nombre, au détriment des constructions moyennes (3 et 4 étages).

Le 7^e arrondissement doit être mis à part, parce que toutes ses réactions, aussi bien dans le nombre que dans la hauteur et la qualité des habitations, l'apparentent aux arrondissements périphériques ; d'ailleurs, la plus grande partie de cet arrondissement était en dehors de l'enceinte de Louis XIV, qui suivait le boulevard Garibaldi, le boulevard de Grenelle, le boulevard de Vaugirard et le boulevard Edgar Quinet.

Tous les autres arrondissements de Paris, y compris le 7^e, sont des arrondissements périphériques, les derniers que nous ayons à caractériser avant d'aborder l'étude de la banlieue. Tous ces arrondissements sont encore en plein développement, bien qu'ils aient atteint un degré d'urbanisation avancé ; le nombre de leurs immeubles augmente, mais il semble que ces arrondissements soient partis délibérément vers la solution moderne des immeubles très élevés ; l'accroissement dans cette catégorie d'immeubles correspond, d'ailleurs, à une régression dans la catégorie des moyens et des petits immeubles.

Dans la banlieue parisienne, il est nécessaire de faire une

distinction entre l'arrondissement de Saint-Denis et l'arrondissement de Sceaux.

Dans l'arrondissement de Saint-Denis, nous avons dû, pour la clarté de notre étude, établir une distinction entre cantons de première zone (plus près de Paris) et cantons de seconde zone. Il était évident que nous étions en présence de deux stades différents de l'évolution immobilière de la banlieue parisienne. Dans l'arrondissement de Sceaux, au contraire, nous n'avons pu découvrir les indices de cette double évolution qu'en précisant notre étude et en négligeant le canton pour considérer la commune. La poussée de construction y est si forte qu'elle se présente sous une forme massive ; ses effets se font sentir dans toutes les catégories d'immeubles ; il n'existe pas comme dans les parties plus urbanisées de l'arrondissement de Saint-Denis de compensation entre les différentes catégories d'immeubles, une augmentation dans une catégorie élevée entraînant une diminution dans une catégorie moins élevée.

En résumé, la banlieue parisienne comprend deux parties distinctes, parce qu'elles sont à un stade d'évolution différent : — la première, qui encercle Paris, assez étendue à l'ouest, au nord et à l'est, plus restreinte au sud, constitue la première zone : c'est la plus évoluée, la plus urbanisée, on y relève des indices de saturation d'immeubles -- la deuxième, qui occupe le deuxième plan à l'ouest, au nord, à l'est et au sud, est en plein développement immobilier : on y assiste à un envahissement, à une contagion de la maison. Sur les terres, autrefois cultivées, il n'y a aucun obstacle qui entrave la construction : les bicoques sortent de terre comme des champignons, au hasard des circonstances, sans préoccupation d'orientation, d'hygiène, de commodité ou de confort. Les champignons meurent, les maisons vivent plusieurs siècles : c'est ce qui est effrayant. Un pareil spectacle devrait convaincre le Parlement de la nécessité et de l'urgence d'une organisation de la banlieue parisienne. C'est une matière où la vigilance est nécessaire et la prévision utile.

Mais qu'est-ce qui provoque ces mouvements immobiliers dans la région parisienne ?

Les mouvements de population suffisent-ils à expliquer cette évolution immobilière de la région parisienne dont nous avons marqué les étapes ?

CHAPITRE TROISIEME

LE PEUPLEMENT DE PARIS ET DE LA BANLIEUE DE 1896 A 1926

Nous nous bornerons, dans ce premier paragraphe, à préciser certaines définitions, l'essentiel ayant été dit à propos de l'étude des variations immobilières sur la méthode à suivre.

Les statistiques officielles françaises publient deux sortes de chiffres pour traduire les mouvements de population : ceux concernant la population domiciliée de droit et ceux concernant la population domiciliée de fait.

La population domiciliée de fait est la population présente à l'époque du recensement ; c'est la définition la plus simple de la population d'un pays ; tous les congrès statistiques l'ont adoptée depuis 1853.

Les services statistiques français, bien qu'ils se soient ralliés à cette définition depuis 1881, continuent à recenser la population domiciliée de droit, et c'est la seule qui soit déclarée authentique par décret.

Tous les auteurs, qui ont écrit sur le logement ont tenu compte de la population dite domiciliée de droit. Comme nous sommes appelés à nous servir des chiffres qu'ils ont cités, nous ferons comme eux, afin de rendre nos chiffres comparables aux leurs (1).

La population domiciliée de droit comprend toutes les personnes qui passent la plus grande partie de l'année dans la com-

(1) La nécessité nous contraindra à faire une exception pour l'année 1931 : les résultats publiés ne sont que provisoires, et ils tiennent compte de la population présente, c'est-à-dire de la population domiciliée de fait.

mune recensée, même si elles ne sont pas présentes lors du recensement ou si elles possèdent plusieurs résidences. Sont éliminés par cette définition les militaires, les voyageurs, les ouvriers saisonniers, les étudiants. Pour l'objet de notre étude, cette élimination n'est pas autrement importante. Ces catégories de personnes, ou bien vivent dans des conditions très spéciales et momentanées, ou bien disposent d'un revenu suffisant pour pouvoir loger dans des habitations confortables et saines.

En dehors de la population, peut-être serait-il intéressant de considérer le nombre des ménages.

Un ménage, d'après les instructions données en vue du recensement, est constitué par la réunion de plusieurs individus habitant et vivant ensemble sous la direction d'un même chef. C'est une donnée qui prendra toute sa valeur lorsqu'on l'opposera au logement occupé par le ménage.

Le cadre de notre étude sera l'arrondissement ou le canton ; nous savons que c'est un cadre imparfait mais commode, et c'est pourquoi nous l'adoptons.

Les limites de certains cantons se sont modifiées sans doute depuis 1896 : le canton d'Aubervilliers, par exemple, a perdu Villetaneuse, qui a été rattachée au canton de Saint-Denis ; chaque fois qu'un pareil changement se sera produit, nous rétablirons les cantons, dans l'état où ils se trouvaient en 1896, époque de base.

Ces chiffres concernant la population, comment les présenterons-nous ?

Une première méthode consisterait à rapporter le nombre d'habitants à la surface occupée, à donner le nombre d'habitants à l'hectare ou au mètre carré : elle a été adoptée par beaucoup de statisticiens, mais elle ne manque pas d'inconvénients.

La densité de la population est un point de vue intéressant pour un hygiéniste, mais il est faussé par le fait qu'une ville peut, sans devenir insalubre, s'élever en hauteur, si on a aménagé des espaces libres suffisants et intelligemment répartis. Il est plus intéressant, pour nous, de connaître le nombre d'appartements et la façon dont le sol a été utilisé. Jusqu'à une époque très récente, on ne tenait compte que de la densité théorique, exprimée par un simple rapport du nombre d'habitants à la surface considérée, qu'elle soit bâtie ou non. M. Paul Meuriot,

dans un article de la Vie urbaine (1), a critiqué cette méthode et lui préfère la densité réelle, exprimée par le rapport du nombre d'habitants à la surface réellement occupée, pour tous les arrondissements de Paris.

Le classement des arrondissements par ordre d'importance décroissante d'après leur densité réelle est totalement différent de leur classement d'après leur densité théorique. La densité réelle donne une idée plus exacte de la situation, à condition de placer en regard un classement des mêmes arrondissements d'après la proportion du sol bâti.

Le plus simple, nous semble-t-il, est donc de reprendre la méthode que nous avons adoptée pour notre étude sur les immeubles. Elle permet de saisir les modifications apportées par la guerre à l'ampleur des mouvements de population, de comparer la situation des différents arrondissements et surtout de se rendre compte si les mouvements de population coïncident ou non avec les mouvements immobiliers que nous avons relevés.

Les recueils de statistiques, contrairement à ce que nous avons constaté pour le logement, donnent fidèlement tous les cinq ans les résultats des recensements, sauf pour l'année 1916 ; nous pourrions donc suivre de plus près les changements intervenus dans la population parisienne, en prenant comme base l'année 1896, à laquelle nous donnerons une valeur 100, les autres années n'ayant qu'une valeur relative, par rapport à cette époque de base.

*
* *

Dans sa thèse sur « les expropriations et le prix des terrains à Paris », M. Halbwachs a dressé un tableau de la population à Paris de 1861 à 1901. Le tableau que nous publions ci-après a été établi suivant la même méthode ; seule, l'époque de base est différente.

Rien ne nous empêchera, par conséquent, de confronter les conclusions et les chiffres de M. Halbwachs et les nôtres, lorsque

(1) Paul Meuriot : La densité de la population à Paris : mathématique et réelle — La vie urbaine, année 1919-1920, p. 461.

nous ne trouverons pas dans la période 1896-1926 des indices assez nets pour caractériser l'évolution d'un arrondissement.

Pour l'étude des deux tableaux, nous reprendrons les définitions que nous avons données dans le chapitre précédent : accroissement considérable, important ou net, stationnement, décroissement important ou net.

Une première constatation, c'est qu'il n'y a d'accroissement important ou considérable que dans les huit derniers arrondissements. Tous les autres arrondissements sont en décroissement au moins net, sauf le 6^e et le 11^e, qui sont en stationnement à forme négative, et le 7^e, qui est en stationnement à forme positive.

Ainsi, nous avons deux groupes dont les tendances sont nettement marquées : étudions-les.

Le premier groupe est composé de tous les arrondissements périphériques auxquels nous joindrons le 7^e arrondissement, dont les réactions ont été jusqu'à présent en plein accord avec celles des arrondissements périphériques. Dans ce groupe, nous observons deux tendances.

La première est celle que révèlent les mouvements de population dans le 7^e, le 17^e et le 18^e arrondissement : mouvement d'accroissement continu jusqu'en 1926 pour le 7^e et jusqu'en 1921 pour le 17^e et le 18^e arrondissement. Il ne semble pas que le maximum constaté, en 1926 et 1921, marque un arrêt définitif dans la progression de la population dans ces quartiers : il s'agit plutôt, d'un premier palier, qui est l'indice d'un ralentissement dans la progression.

La deuxième tendance est celle des autres arrondissements dont la progression est générale, depuis 1861. Si l'on classe les arrondissements d'après la rapidité d'augmentation de leur population, on aboutit aux résultats suivants : 15^e, 16^e, 13^e et 14^e : progression accélérée ; 19^e et 20^e : progression freinée ; 12^e : progression régulière.

Dans le deuxième groupe, il faut tout d'abord mettre à part les quatre premiers arrondissements, qui sont en régression importante : le 1^{er} et le 2^e arrondissement perdent à chaque recensement un peu de leur population depuis 1861 ; les 3^e et 4^e arrondissements ne sont en diminution régulière que depuis 1901 pour le 3^e et 1911 pour le 4^e ; jusqu'à cette époque l'un et l'autre,

Variations de la population ⁽¹⁾ à Paris entre 1896 et 1931

Arrondissements	1896	1901	1906	1911	1921	1926	1931
1 ^{er} arrondissement	100	97,5	92,5	90,3	79,9	70,9	66,2
2 ^e —	100	95,9	92,1	90,2	79,6	71,3	66,6
3 ^e —	100	101,5	97,8	97,6	87,2	83,6	78
4 ^e —	100	108,1	99	102,2	93,4	88,4	85,5
5 ^e —	100	102,2	101,8	104,1	103,9	103,3	94,9
6 ^e —	100	101,3	96,1	101,5	100,1	99,1	96,9
7 ^e —	100	102,5	102,2	106,3	110,4	110,7	104,8
8 ^e —	100	104	100	101,5	94,4	89,2	82,1
9 ^e —	100	103	101,3	99,5	94,2	88,8	83,5
10 ^e —	100	101,8	99,3	99,4	95,8	90,9	88,3
11 ^e —	100	106	104,5	107,4	101,8	99,1	99,8
12 ^e —	100	108,8	117,2	126,4	127	128,5	130
13 ^e —	100	110	116	124	131	135	145
14 ^e —	100	117	123	134	140	140	145
15 ^e —	100	113	126	147	166	171	174
16 ^e —	100	117	131	145	158	162	173
17 ^e —	100	111	116	117	119	118	114
18 ^e —	100	111	115	120	125	122	124
19 ^e —	100	107	110	115	115	117	121
20 ^e —	100	108	111	118	122	122	126
Paris	100	107	109	114	115	113	113

(1) Il s'agit de la population dite domiciliée de droit sauf en 1931 (population présente).

Sources : pour 1931, Bulletin municipal officiel de la ville de Paris, n° du 31 mai 1931

pour les autres années, voir le chapitre consacré aux « Sources et Définitions », p. 19 et s.

Méthode : voir p. 63.

tout en diminuant, étaient dans une période d'hésitation, regagnant aux recensements de 1881, de 1891 et de 1901 une partie de ce qu'ils avaient perdu en 1876, 1886 et 1896.

Les 5^e, 6^e et 11^e arrondissements ont atteint leur maximum d'augmentation, en 1911 ; depuis 1861, ils étaient en augmentation irrégulière, perdant ce qu'ils venaient de gagner pour le regagner ensuite.

Quant aux 8^e, 9^e et 10^e arrondissements, ils n'ont cessé de progresser de 1861 à 1901 ; ils ont enregistré un recul en 1906, pour décroître régulièrement ensuite jusqu'en 1931.

Pour être complètement fidèles à notre méthode, nous devrions entreprendre, maintenant, une étude du peuplement de Paris par quartiers. Cette étude a été faite par M. Halbwachs pour la période qui va de 1896 à 1901 et il n'y a, pour nous, aucun intérêt particulier à l'entreprendre pour la période de 1896-1931. Nous nous contenterons de reprendre dans leurs grandes lignes les conclusions auxquelles M. Halbwachs était arrivé.

M. Halbwachs constate, tout d'abord, une tendance de la population à s'éloigner du centre et à se porter à la périphérie. Ce mouvement de la population vers la périphérie se produit à un rythme qui s'accélère suivant des lignes allant du centre vers la périphérie ou marchant dans des directions parallèles au cours de la Seine.

Le dépeuplement des arrondissements du centre au profit des arrondissements excentriques est extrêmement net. Le mouvement est un peu plus avancé qu'il ne l'était en 1901 : certains arrondissements, qui absorbaient encore la population des trois premiers arrondissements, sont arrivés eux-mêmes à leur point de saturation et se dépeuplent à leur tour au profit des arrondissements périphériques.

Paris s'est vidé en son centre pour se remplir sur les bords. Ce mouvement de décentralisation a commencé à Paris sous la Révolution : la spécialisation des quartiers, ébauchée sous la monarchie, s'est accentuée ; la partie ouest a été envahie par les personnes qui avaient fait fortune ; le commerce de luxe longtemps cantonné au centre a suivi lentement. La périphérie, les quar-

tiers excentriques du nord, du sud et de l'est se sont industrialisés. Ce refoulement vers les bords ne s'est pas produit au même moment pour tous les quartiers, ni de la même façon. Nous pourrions, grâce à une étude de M. Bonnier dans la Vie urbaine (1), en reprendre les étapes.

Presque tous les quartiers du 1^{er}, du 2^e, du 3^e, du 4^e et quelques-uns parmi ceux du 5^e et du 9^e arrondissement ont atteint leur maximum de densité (2) en 1861. Les chiffres que nous publions donnent la mesure du recul de la population en 1911.

Les quartiers, dont le maximum de densité a été atteint en 1861, sont les suivants :

Quartiers	Arrondiss.	Maximum atteint en 1861	Densité de population en 1911
Saint-Germain-l'Auxerrois	1 ^{er}	116 hab.	70
Halles	1 ^{er}	1031	691
Palais-Royal	1 ^{er}	783	445
Place Vendôme	1 ^{er}	520	442
Gaillon	2 ^m	613	318
Vivienne	2 ^{me}	628	419
Mall	2 ^{me}	842	568
Bonne-Nouvelle	2 ^{me}	1159	1015
Arts-et-Métiers	3 ^{me}	1040	762
Enfants-Rouges	3 ^{me}	797	733
Saint-Merri	4 ^{me}	836	737
Notre-Dame	4 ^{me}	596	369
Saint-Victor	5 ^{me}	466	460
Sorbonne	5 ^{me}	824	625
Monnaie	5 ^{me}	736	650
Chaussée-d'Antin	9 ^{me}	454	313

(1) Bonnier. La population de Paris en mouvement. La Vie urbaine mars 1919.

(2) Il s'agit ici de la densité théorique ; les inexactitudes que comporte le système de calcul de cette densité théorique sont sans inconvénients ici : ce que l'on veut marquer, c'est l'époque où le peuplement a atteint son maximum, sans souci de la qualité du logement.

Le même phénomène s'est produit en 1866 pour quelques quartiers du 3^e, du 6^e et du 8^e arrondissement.

Quartiers	Arrondiss.	Maximum atteint en 1866	Densité de population en 1911
Saint-Avoye	3 ^{me}	1101 hab.	995
Odéon	6 ^{me}	319	314
Saint-Germain-des-Prés	6 ^{me}	678	590
Madeleine	8 ^{me}	374	289

En 1881, le mouvement gagne les anciennes fortifications et déborde même sur les communes annexées en 1860.

En 1891, puis en 1901, trois quartiers du septième arrondissement sont atteints.

De sorte qu'en 1911, la situation est la suivante : tous les quartiers du 1^{er}, du 2^e et du 3^e arrondissement sont en régression ; il en est de même, dans le 4^e, sauf pour le quartier de l'Arsenal, qui se trouve à l'extrémité sud-est de l'arrondissement, en contact avec le 12^e (arrondissement périphérique) ; dans le 5^e, le Val de Grâce fait exception ; dans le 6^e, Notre-Dame-des-Champs ; dans le 7^e, Gros-Caillou. Il faut noter que tous ces quartiers sont parmi les plus éloignés du centre de Paris.

Même constatation, pour les 8^e, 9^e et 10^e arrondissements, où les quartiers, qui ne sont pas encore en régression, sont les plus excentriques : Faubourg du Roule, l'Europe pour le 8^e, Saint-Georges, Rochechouart pour le 9^e, Hôpital Saint-Louis pour le 10^e.

Ces exceptions disparaissent en 1911 pour le 8^e, le 9^e et le 10^e arrondissement, en 1921 pour le 6^e arrondissement.

Le mouvement de décentralisation s'étend maintenant aux arrondissements périphériques.

Les recensements effectués en 1921 et en 1926, révèlent que tous les quartiers du 11^e arrondissement avaient atteint leur maximum en 1911. Il en était de même pour Quinze-Vingts et Bercy dans le 12^e arrondissement, pour Montparnasse dans le 14^e, pour Chaillot dans le 16^e, Epinettes dans le 17^e, Goutte d'Or et la Chapelle dans le 18^e, Villette, Pont de Flandre et Combat dans le 19^e, Belleville dans le 20^e. En 1921, le quartier de la Gare dans le 13^e, Petit Montrouge et Plaisance dans le 14^e, Necker dans le 15^e, Ternes, Plaine Monceau et Batignolles dans le 17^e, Cli-

gnancourt dans le 18°, enfin Père Lachaise et Charonne dans le 20°, avaient enregistré un maximum de population.

Nous ne tiendrons pas compte des recensements de 1931, parce que les résultats publiés ne sont que provisoires et concernent la population présente. Pour l'ensemble d'un arrondissement, la différence entre la population présente et la population domiciliée de droit n'est pas sensible parce qu'il s'opère une espèce de compensation entre les quartiers, mais lorsqu'il s'agit d'un quartier la compensation ne joue pas et les chiffres cessent d'être comparables.

En résumé, en 1921, seuls les quartiers suivants n'avaient pas atteint leur maximum de population : Bel Air, Picpus dans le 12° ; Salpêtrière, Croulebarbe, Maison Blanche dans le 13° ; Santé dans le 14° ; Saint-Lambert, Grenelle, Javel dans le 15° ; Auteuil, La Muette, Porte-Dauphine dans le 16° ; Grandes-Carrières dans le 18° ; Amérique dans le 19°, et Saint-Fargeau dans le 20° ; à l'exception de Salpêtrière, Croulebarbe et Montparnasse, il s'agit de quartiers périphériques,

Il est possible que le mouvement de décentralisation ne soit pas aussi prononcé que semble l'indiquer ce tour d'horizon des quartiers de Paris ; nous pouvons considérer, cependant, comme définitives les régressions qui ont été confirmées à la fois par les recensements de 1921 et de 1926 ; mais, par contre, nous faisons toutes réserves sur les quartiers, pour lesquels le recensement de 1926 accuse une amélioration par rapport au recensement de 1921, sans toutefois dépasser le maximum de 1911 ; de même, les régressions qui n'ont été constatées qu'une fois, en 1926, faute de renseignements définitifs pour 1931, n'ont qu'une valeur d'indication.

Quoiqu'il en soit, le phénomène de décentralisation est très net et il se manifeste même à l'intérieur des arrondissements.

Un autre phénomène qu'il est curieux de constater, c'est que la décentralisation s'accélère au fur et à mesure qu'elle progresse. Les maxima sont de moins en moins élevés ; les quartiers se satureront plus vite. Il semble qu'on ne se laisse plus surprendre par une évolution qu'on connaît, dont on a mesuré le rythme ; les limites restent normales.

La moyenne pour les quartiers, qui ont atteint leur maximum en 1861, est de 727 habitants à l'hectare et la plus forte densité est 1.159 ; en 1866, moyenne 618, densité plus forte : 1.101 ;

**Variations de la population dans la banlieue parisienne
entre 1896 et 1931**

CANTONS	1896	1911	1926	1931
Canton d'Asnières	100	178,5	242	299,5
Canton d'Aubervilliers	100	143	225	279,5
C. de Boulogne-Billancourt	100	152	202	227
Canton de Clichy	100	138	149	164
Canton de Colombes	100	200,5	311,5	379
Canton de Courbevoie	100	190	243	269
Canton de Levallois-Perret	100	145	159	147
Canton de Neuilly-sur-Seine	100	136	160	159
Canton de Noisy-le-Sec	100	216	484	671
Canton de Pantin	100	156,5	200,5	199
Canton de Puteaux	100	170,5	234,5	263,5
Canton de Saint-Denis	100	"	"	"
Canton de Saint-Ouen	100	142	189	168
Arrondissement de St-Denis	100	157	215	243
Canton de Charenton	100	141	181,5	205
Canton d'Ivry-sur-Seine	100	159,5	239	276,5
Canton de Montreuil	100	160	216	253
Canton de Nogent	100	175	262	305,5
Canton de Saint-Maur	100	162	240	274
Canton de Sceaux	100	151,5	221	280,5
Canton de Vanves	100	171,5	239	292
Canton de Villejuif	100	161	264,5	319
Canton de Vincennes	100	152	188	201,5
Arrondissement de Sceaux	100	158	224	262

Sources : Voir le chapitre consacré aux « Sources et Définitions ».

en 1881, moyenne 756, densité plus forte : 1097 ; en 1891, moyenne 322, densité plus forte : 459 ; en 1901, moyenne 194, densité plus forte : 243.

Sauf en 1881, la limite, le point de saturation n'a cessé de baisser.

Enfin, il semble que ce mouvement de décentralisation soit freiné dans le sud et le sud-est de Paris. Est-ce dû à un mouvement original de la population, qui s'orienterait désormais vers le sud, ou n'est-ce pas plutôt parce que la population, étant moins dense au sud, l'afflux de la population s'y prolonge, alors qu'il est arrêté partout ailleurs. Une étude de la population dans la banlieue parisienne nous éclairera peut-être.

*
* *

Dans l'arrondissement de Saint-Denis, la population est en augmentation importante dans les cantons de Clichy, Levallois-Perret, Neuilly-sur-Seine, Pantin et Saint-Ouen.

Les autres cantons sont en augmentation considérable et ils se classent par ordre d'importance croissante de l'augmentation de population dont ils ont été le théâtre de la façon suivante : cantons de Boulogne-Billancourt (227), de Puteaux (263,5), de Courbevoie (269), d'Aubervilliers (279,5), de Colombes (379), d'Asnières (299,5) et de Noisy-le-Sec (671).

Dans l'arrondissement de Sceaux, tous les cantons sont en augmentation considérable ; les plus fortes augmentations sont celles du canton de Nogent-sur-Marne (305,5) et du canton de Villejuif (319) ; viennent ensuite les cantons de Vanves (292), de Sceaux (280,5), d'Ivry-sur-Seine (276,5), de Saint-Maur (274), de Montreuil (253), de Charenton (205) et de Vincennes (201,5).

Il ne semble pas que dans la banlieue les mouvements de population aient une orientation différente de celle qu'ils ont dans Paris. Le peuplement de la première zone de la banlieue s'effectue à un rythme beaucoup moins rapide que le peuplement de la deuxième zone. Certains symptômes de surpeuplement se manifestent déjà à l'ouest et au nord-est : le canton de Levallois-Perret, le canton de Neuilly-sur-Seine et le canton de Pantin accusent un maximum de population en 1926, sous réserve des rectifications que donneront les résultats définitifs du recensement de 1931.

L'étude détaillée des communes donnerait des résultats absolument identiques, à une ou deux exceptions près, aux conclusions auxquelles nous avait amenés notre étude sur les immeubles dans la banlieue parisienne.

Ceci nous dispense d'entreprendre une étude détaillée par commune et nous pouvons sans risques d'erreur reprendre pour les mouvements de population les conclusions de notre étude immobilière :

a) L'augmentation de la population est en raison directe de la distance qui sépare la commune ou le canton considéré de la périphérie de Paris.

b) Le mouvement immobilier est plus intense au sud qu'à l'est.

En résumé, le mouvement de décentralisation dont nous avons mesuré l'importance et défini l'orientation dans notre étude sur la population de Paris est prolongé dans ses effets par les mouvements de population, qui se sont effectués dans les communes de la banlieue parisienne : c'est la même ampleur et ce sont les mêmes irrégularités.

Plus on s'éloigne de Paris, plus le peuplement s'accélère et ce sont les deux cantons, qui touchent le 17^e arrondissement où les mouvements de population sont stabilisés, qui connaissent les variations les plus faibles. Sans doute, la périphérie du département de la Seine bénéficie d'un afflux des populations rurales, mais elle profite aussi du retour en arrière des populations des quartiers du centre de Paris.

De quelle façon s'effectue cette décentralisation de Paris ?

M. Halbwachs a constaté l'existence de séries de lignes, suivant lesquelles s'opérait une progression dans le rythme d'accroissement de la population. Ces lignes de progression ont l'aspect de véritables courants de population, très importants, très durables, mais ayant une intensité variable. Tantôt ils affectent une forme rayonnante, tantôt au contraire ils ont une direction parallèle au cours de la Seine.

Les arguments de M. Halbwachs, minutieusement établis et présentés, sont probants et nous n'avons pas d'intérêt particulier à recommencer une étude, qui a déjà été faite. Il nous paraît plus intéressant de faire ce travail pour la banlieue.

La banlieue ouest contient plusieurs séries mais elles sont très courtes. L'une d'elles part du 8^e arrondissement (82,5), suit

le boulevard Malesherbes, traverse le 17° (114), passe par Asnières (264), puis aboutit à Gennevilliers (416,5). Une autre part du 1^{er} (66,5), suit l'avenue des Champs Elysées, traverse le 8° (82,5), le 17° (114), passe par Neuilly-sur-Seine (159) et aboutit à Nanterre (365).

Au nord et au nord-est de Paris, les séries sont plus longues : l'une d'elles part de la gare de l'Est dans le 10° (88,5), traverse le 19° (121), passe par Aubervilliers (201) et aboutit à la Courneuve (883). Une autre part du 9° (83,5), suit la rue Lafayette dans le 10° (88,5), passe par Noisy-le-Sec (272) et aboutit à Bondy (765,5).

Au sud, la progression au lieu d'être à forme rayonnante suit une direction sensiblement parallèle à la Seine, mais nous n'avons pas relevé de séries suffisamment longues pour qu'elles vailent la peine d'être citées.

★ ★

Quelles conclusions allons-nous tirer de cette étude ?

Dans les fluctuations de la population de Paris on peut saisir certaines orientations : d'abord, un refoulement général des habitants du centre de Paris vers la périphérie, coïncidant avec la création d'une zone d'affaires, de commerce, de bourse et de banque ; en second lieu, un mouvement secondaire, contrariant la régularité du mouvement d'ensemble et orientant la population dans une direction sud, sud-ouest ; enfin, une espèce d'accélération dans le mouvement centrifuge, qui est caractérisée par une diminution du niveau des points de saturation au fur et à mesure qu'on s'éloigne du centre et qui tend à donner à Paris une extension de plus en plus horizontale.

Cette accélération s'explique par la présence en banlieue de points d'attraction secondaires, qui ont précipité la période d'infiltration de la population dans les quartiers périphériques, puis l'ont arrêtée au moment où elle n'était pas arrivée aux points de saturation observés dans les autres quartiers. Ces points d'attraction secondaires, ce sont les industries qu'on a créées dans les quartiers populeux, où la main-d'œuvre est plus abondante qu'ailleurs. Le développement industriel intense a fixé dans la banlieue de Paris tous les ruraux sans travail suffisamment rémunérateur pour lesquels la perspective de hauts salaires et la certitude de bénéficier de services d'assistance perfectionnés ont été d'un attrait irrésistible.

La population a augmenté : ce qui était autrefois banlieue a été annexé à Paris. Cette extension, qui a rapproché du centre des terrains éloignés, a provoqué une valorisation du sol. L'accroissement de la rente foncière a fait hausser le prix des loyers et les industries anciennes se sont écartées du centre pour échapper à une plus-value exagérée des terrains et à la cherté des loyers ; la main-d'œuvre les a suivies : c'est ainsi que s'est formée la banlieue de Paris.

Mais le rythme d'accroissement de la population en banlieue a-t-il été si rapide qu'il explique et excuse l'état d'inorganisation de l'agglomération parisienne ?

Depuis que Paris a élargi ses limites en 1860 par l'annexion de douze communes : Auteuil, Passy, les Batignolles, Monceau, Montmartre, La Chapelle, La Villette, Belleville, Charonne, Bercy, Vaugirard, quelle a été l'importance de l'accroissement de population dans la banlieue ?

Y a-t-il eu un phénomène de peuplement aussi intense que dans la banlieue londonnienne ou la banlieue de Berlin ?

L'Outer Ring comptait, en 1861, une population de 418.000 habitants et la métropole 2.803.000. En 1891, l'Outer Ring avait une population de 1.422.000 habitants et Londres une population de 4.211.000 : soit une progression de 50 % pour la métropole, et de 240 % pour la banlieue.

La banlieue de Berlin comptait 10.000 âmes, au commencement du XIX^e siècle ; elle en a 57.000 en 1871.

Paris, en 1800, n'a que 547.756 habitants ; il en a 2.871.429 en 1926. La proportion est de 1 à 5.

Le département de la Seine, en 1800, n'a que 631.808 habitants ; il en a 4.628.637 en 1926. La banlieue est donc passée de 84.000 habitants environ à 1.757.208 environ en 1926 ; la proportion est de 1 à 21.

Il y a dans les fluctuations comparées de la population, à Paris et en banlieue, plusieurs phases.

Jusque vers 1886, Paris absorbe numériquement la plus grande partie de la population qui afflue vers l'agglomération parisienne ; à partir de cette date, la banlieue l'emporte avec des différences de plus en plus considérables. A partir de 1926, la population de Paris diminue, signe manifeste d'une évolution qui s'accélère.

Taux (1) d'accroissement de la population à Paris en banlieue et dans le département de la Seine						
	1896	1906	1911	1921	1926	1931
Paris	100	109	114	115	113	113
Banlieue :						
Arrondissement de Saint-Denis.	100	136	157	186,5	215	243
Arrondissement de Sceaux.....	100	134	158	188	224	262
Département de la Seine.....	100	115	124	132	139	146

La guerre a été une cause de perturbation dans les mouvements de population. Elle a précipité l'évolution vers l'extérieur et provoqué cette augmentation dans le taux d'accroissement, qui a profité à la banlieue et qui est dû à l'afflux conjugué des populations rurales et des Parisiens.

Le recensement de 1926 a fait apparaître dans la banlieue parisienne les mêmes symptômes d'urbanisation que dans Paris. Nous avons relevé au cours de notre étude ces coïncidences : — mouvement embryonnaire encore, il est vrai, mais très net de décentralisation dans l'arrondissement de Saint-Denis ; la banlieue nord-est en avance très nette sur la banlieue sud ; la période de développement industriel se place, en effet, pour le nord de Paris, entre 1872 et 1901 — même mouvement dans l'arrondissement de Sceaux, mais avec un certain retard, qui semble devoir disparaître.

L'urbanisation du département de la Seine est presque terminée dans la première zone ; elle est en plein développement dans la seconde zone et il faut s'attendre à une urbanisation prochaine des départements voisins du département de la Seine, dont le premier indice, l'accroissement de population, se manifeste déjà dans le département de Seine-et-Oise. De 1921 à 1926, d'après M. Lambert, directeur de la statistique municipale de la ville de Paris, la population du département de Seine-et-Oise a augmenté de 215.850 unités, alors que pour la même période le département de la Seine augmentait de 216.946. Autant dire que l'accroissement est identique pour les deux départements dont l'un, le département de la Seine, a une population de 4.628.637 âmes et l'autre, le département de Seine-et-Oise, une population de 1.137.524 âmes seulement. Le taux d'accroissement pour 1.000 habitants est de 49,1 pour la Seine et de 189,7 pour la Seine-et-Oise, presque 4 fois plus en Seine-et-Oise que dans la Seine.

(1) Ces chiffres ont été calculés par moi, suivant la méthode indiquée, p. 63.

CHAPITRE QUATRIEME

LES VARIATIONS COMPARÉES DE LA POPULATION ET DU LOGEMENT A PARIS ET EN BANLIEUE DE 1896 A 1926

Nous avons étudié avec la plus grande précision possible les phénomènes immobiliers et les phénomènes de population dans la région parisienne. Pour en mieux saisir les variations originales et les réactions particulières, nous les avons isolés. Il reste maintenant à les confronter.

D'un tel rapprochement, nous pouvons attendre de nombreuses indications sur la façon dont se pose aujourd'hui le problème du logement et sur la souplesse de fonctionnement du mécanisme de création des logements, dans un régime de liberté.

Est-ce vraiment la population qui commande l'apparition du logement ? Les seules indications de la demande suffisent-elles à orienter les constructions vers un type de maisons de préférence à un autre ?

Les fournisseurs de logements sont-ils contraints par une loi inéluctable à se préoccuper des besoins en logement ?

Y a-t-il un équilibre automatique grâce auquel toute modification dans la demande réagit sur la nature et l'importance de l'offre ?

La question est importante puisqu'elle dictera notre solution.

Si le déséquilibre entre la population et le logement est dû

**Tableau comparé des ménages et des logements en 1896
à Paris et en Banlieue**

Catégorie de pièces	Nombre de pièces	Catégorie de ménages	Nombre de ménages	Différence en plus ou en moins du nombre de ménages
Paris				
1 pièce	369.211	1 personne	294.771	+ 74.440
2 pièces	223.553	2 personnes	256.969	— 33.416
3 pièces	177.374	3 personnes	174.683	+ 2.691
4 pièces	82.720	4 personnes	106.342	— 23.622
5 pièces	33.998	5 personnes	57.462	— 23.464
6 pièces	20.778	6 personnes	28.863	— 8.085
7 pièces et +	34.485	7 personnes et +	28.285	+ 6.200
Banlieue				
1 pièce	46.810	1 personne	47.609	— 799
2 pièces	64.973	2 personnes	62.782	+ 2.191
3 pièces	58.141	3 personnes	50.878	+ 7.263
4 pièces	35.629	4 personnes	35.643	— 14
5 pièces	13.812	5 personnes	22.136	— 8.324
6 pièces	8.860	6 personnes	12.008	— 3.148
7 pièces et +	12.397	7 personnes et +	11.660	+ 737

Sources : Ce tableau a été fait par moi d'après les chiffres publiés par les statistiques officielles. Voir chapitre : Sources et définitions.

à des obstacles passagers, quelques retouches suffiront pour faire réapparaître l'harmonie. Si, au contraire, les données du problème ne permettent pas ces retouches, alors il faudra songer à une solution plus radicale, en marge des procédés courants.

Dans quel cadre ferons-nous cette étude ?

L'étude des variations comparées du logement et de la population sera aussi utile, si elle s'effectue dans le cadre des deux grands groupements urbains : Paris et la banlieue que si l'on envisage l'arrondissement, le canton, la commune ou le quartier.

Ce que nous voulons dans ce chapitre quatrième, ce n'est pas tant faire un examen géographique de la crise du logement, déterminer quels sont les arrondissements ou les cantons les plus atteints par la pénurie de logements que nous livrer à une étude critique du phénomène ; il faut qu'il nous révèle ses secrets, que nous découvriions les raisons de son existence et de son développement, que nous le définissions d'une façon exacte. A l'étudier dans un cadre trop restreint nous risquerions de perdre de vue les points essentiels, les grandes lignes. Cette étude détaillée, nous l'avons faite, d'ailleurs, dans les chapitres précédents, nous n'y reviendrons donc pas.

Comparer la population et l'habitation, cela suppose des terrains de rencontre, des points de comparaison.

Nous les avons, pour l'habitation dans le nombre de logements et le nombre de pièces et pour la population dans le nombre de ménages et le nombre d'habitants. Ces mesures vont deux par deux : le ménage correspond au logement et la pièce à l'habitant. Nous avons déjà eu l'occasion de définir l'un et l'autre de ces critères.

Dans l'état actuel des mœurs, chaque ménage a son logement et il serait souhaitable que chaque personne disposât d'une pièce.

Nous allons voir, en premier lieu si la construction des logements obéit aux tendances de la population et en second lieu si, en fait, c'est bien vers les logements qui leur sont destinés que se tournent les ménages de chaque catégorie. Nous verrons, enfin, si la situation s'est aggravée ou améliorée depuis 1896.

SECTION PREMIÈRE

Le défaut d'adaptation.

Quelle était la situation respective des ménages et des logements dans la région parisienne en 1896 ?

Le tableau (1), que nous publions ci-dessus en donne une idée.

Il importe de préciser notre situation de départ.

Pour Paris, il existe un excédent de logements par rapport aux ménages de la même catégorie dans trois cas : les logements d'une pièce qui accusent une différence en plus de 74.440 unités, les logements de 3 pièces (+ 2.691) et les logements de 7 pièces (+ 6.200),

Toutes les autres catégories : 2, 4, 5 et 6 pièces sont en déficit, plus important pour les logements petits que pour les grands.

En banlieue, la situation est un peu différente : les logements de 1 pièce, 4 pièces et 7 pièces et plus sont en position d'équilibre, avec un léger déficit pour les logements de 1 pièce et de 4 pièces, et un léger dépassement pour les logements de 7 pièces et plus. Les logements de 2 et 3 pièces sont en surnombre, ceux de 5 et 6 pièces en déficit.

En résumé, nous partons en 1896 d'une situation anormale. L'équilibre paraît établi dans les catégories extrêmes : le logement pourvoie largement aux besoins des ménages d'une personne ; ceux-ci ont à leur disposition suffisamment de logements d'une pièce ; il en est de même dans la catégorie des logements de sept pièces et plus. Au contraire, le déficit des logements de 5 et 6 pièces est net, aussi bien à Paris qu'en banlieue. Enfin, il y a un excédent des logements de trois pièces. Les autres catégories marquent des tendances divergentes : Paris a un déficit important de logements de deux pièces et de logements de quatre pièces ; la banlieue a un excédent net de logements de deux pièces et une position d'équilibre pour les logements de quatre pièces.

Comment cette situation anormale va-t-elle se transformer ?
Quelle sera la nature de son évolution en 1911, puis en 1926 ?

(1) Ce tableau tient compte de toutes les catégories de ménages ou de logements, sauf de ceux dont le nombre de personnes et de pièces était inconnu lors du recensement.

**Tableau comparé des ménages et des logements en 1926
à Paris et en Banlieue**

Catégorie de pièces	Nombre de pièces	Catégorie de ménages	Nombre de ménages	Différence en plus ou en moins du nombre des logements
Paris				
1 pièce	418.071	1 personne	353.194	+ 64.877
2 pièces	305.813	2 personnes	367.845	— 62.032
3 pièces	229.327	3 personnes	240.742	— 11.415
4 pièces	103.801	4 personnes	118.270	— 14.469
5 pièces	43.649	5 personnes	48.061	— 4.412
6 pièces	24.454	6 personnes	20.554	+ 3.900
7 pièces et +	40.827	7 personnes et +	19.276	+ 21.551
Banlieue				
1 pièce	129.263	1 personne	119.585	+ 9.678
2 pièces	144.195	2 personnes	173.405	— 29.210
3 pièces	155.897	3 personnes	146.682	— 9.215
4 pièces	104.318	4 personnes	85.266	+ 19.052
5 pièces	28.749	5 personnes	38.714	— 9.965
6 pièces	16.797	6 personnes	17.526	— 729
7 pièces et +	17.141	7 personnes et +	13.675	+ 3.466

Sources : Mémoire du préfet de la Seine au Conseil municipal du 25 juin 1928

Augmentation comparée des logements et des ménages

Catégorie de ménages ou de logements		Logements	Ménages	Logements	Ménages
Paris			1911 à 1926		
1 personne ou 1 pièce	1896 à 1911	+ 609	+ 48.917	+ 48.251	+ 9.506
2 personnes ou 2 pièces		+ 68.445	+ 66.038	+ 13.815	+ 44.838
3 personnes ou 3 pièces		+ 47.560	+ 44.814	+ 4.393	+ 21.245
4 personnes ou 4 pièces		+ 23.948	+ 18.401	— 2.867	— 6.473
5 personnes ou 5 pièces		+ 9.944	+ 2.717	— 293	— 12.118
6 personnes ou 6 pièces		+ 6.484	— 617	— 2.808	— 7.692
7 personnes ou 7 pièces		+ 17.956	— 2.933	— 11.624	— 6.076
Banlieue			1896 à 1911		
1 personne ou 1 pièce	1896 à 1911	+ 8.785	+ 26.329	+ 73.668	+ 45.647
2 personnes ou 2 pièces		+ 23.956	+ 43.860	+ 55.266	+ 66.763
3 personnes ou 3 pièces		+ 45.001	+ 40.455	+ 52.755	+ 55.349
4 personnes ou 4 pièces		+ 33.659	+ 27.029	+ 35.030	+ 22.594
5 personnes ou 5 pièces		+ 10.232	+ 12.372	+ 4.705	+ 4.206
6 personnes ou 6 pièces		+ 6.411	+ 5.109	+ 1.526	+ 409
7 personnes ou 7 pièces		+ 3.004	+ 3.626	+ 1.740	— 1.511

Sources : Ce tableau a été fait par moi d'après les chiffres des statistiques officielles ; voir chapitre consacré aux « Sources et définitions ».

M. Sellier a dressé un tableau identique pour la période 1896-1911, aux pages 58 et 59 de son ouvrage sur « La crise du logement » et il arrive à des résultats différents qui nous paraissent inexacts. M. Sellier a pris pour 1896 le chiffre total des ménages répartis tant dans les habitations ordinaires que dans les garnis et les modes de logement inconnu, et pour 1911, il n'a tenu compte que des ménages recensés dans les maisons ordinaires. Il était fatal qu'une diminution apparaisse là, où, en réalité, il y avait une augmentation.

Nous avons dressé pour nous en rendre compte un tableau qui met en regard à ces deux époques, pour Paris et pour la banlieue, les modifications intervenues dans les chiffres de 1896. Nous donnons également un aperçu de la situation, telle qu'elle est fixée en 1926.

Prenons d'abord les catégories extrêmes qui, en 1926, paraissent dans l'ensemble avoir maintenu leur position.

Les logements d'une pièce ont eu à faire face à une augmentation considérable des ménages d'une personne, aussi bien à Paris qu'en banlieue, augmentation moins forte en 1926 qu'en 1911 pour Paris et plus forte en 1926 qu'en 1911 pour la banlieue. L'augmentation de logements a été à peu près équivalente et en 1926 l'excédent de logements, bien qu'un peu inférieur à ce qu'il était en 1896, reste encore très important. Seulement, il semble que l'appel de logements d'une pièce, qui a été lancé pendant la période 1896-1911, ne s'est fait entendre que dans la période de 1911-1926. On observe un retard dans la progression des logements : l'augmentation des ménages s'est produite en 1911, et l'augmentation des logements en 1926.

Si la situation s'est maintenue dans la catégorie des logements d'une pièce, c'est uniquement grâce à l'augmentation prodigieuse du nombre des meublés dans cette catégorie. Il suffira pour s'en convaincre de mettre en regard les taux de progression, pour les habitations ordinaires et pour les meublés et garnis :

*Variations du nombre des logements d'une pièce, à Paris
en 1896, 1911, 1926*

		1896	1911	1926
dans les	Habitations ordinaires	100	93,5	99
	Meublés	100	118	152

Cette situation n'a pas empêché que l'augmentation des ménages recensés se soit produite d'une façon à peu près égale dans les habitations ordinaires et dans les garnis, ainsi qu'on peut en juger.

*Variations du nombre des ménages d'une personne, à Paris
en 1896, 1911, 1926*

		1896	1911	1911
		—	—	—
dans les	Habitations ordinaires.	100	115,5	118
	Meublés	100	121	126

Ceci nous laisse à penser qu'en dehors de la demande normale représentée par les ménages d'une personne, d'autres catégories de ménages ont provoqué l'apparition des logements d'une pièce.

En banlieue, l'évolution des logements d'une pièce est la même dans ses lignes générales que pour Paris : même augmentation importante des ménages d'une personne, en 1911 ; même augmentation très importante des logements d'une pièce, en 1926 ; augmentation plus importante dans les meublés et garnis que dans les habitations ordinaires :

*Variations du nombre des logements d'une pièce en Banlieue
en 1896, 1911, 1926*

		1896	1911	1926
		—	—	—
dans les	Habitations ordinaires.	100	119	253
	Meublés	100	157	357,5

Dans la catégorie des logements très vastes (7 pièces et plus) il y a en 1896 à Paris et en banlieue un excédent important du nombre des logements sur le nombre des ménages et cet excédent subsiste, en 1926, avec une amélioration nette. Cette amélioration est due beaucoup plus à une diminution du nombre des ménages qu'à un accroissement du nombre des logements. Très peu de logements meublés et garnis ont 7 pièces ; les modifications y sont donc naturellement très soudaines et prennent des proportions trompeuses ; les indications données par les variations dans les logements ordinaires de cette catégorie sont plus dignes de foi et ce sont elles que nous traduisons ici :

*Variations des logements de 7 pièces et plus et des ménages
de 7 personnes et plus
à Paris dans les habitations ordinaires*

	1896	1911	1926
Logements	100	144,6	117
Ménages.....	100	89,75	67,9

Le recul des logements s'est produit avec un peu de retard sur le recul des ménages, et il n'y a pas lieu de s'en étonner ; on ne supprime pas un logement, parce que la clientèle à laquelle il était destiné fait brusquement défaut.

En banlieue, la situation s'est améliorée par un accroissement plus grand des logements par rapport aux ménages :

*Variations comparées des logements de 7 pièces et plus et
des ménages de 7 personnes et plus
en Banlieue dans les habitations ordinaires*

	1896	1911	1926
Logements..	100	124,3	125,7
Ménages	100	126, 5	113,5

Dans la catégorie des logements de trois pièces la situation, en 1896, était bonne à Paris et en banlieue. Elle est franchement mauvaise, en 1926, pour Paris et moins bonne pour la banlieue.

A quoi cela tient-il ? à une augmentation plus importante des ménages en 1926. Les logements de cette catégorie ne se sont pas accrus suffisamment, en 1926, étant donnée l'augmentation très importante des ménages qui s'était produite en 1911, surtout dans la catégorie des meublés.

*Variations comparées des logements de trois pièces et
des ménages de trois personnes*

	1896	1911	1926
à Paris dans les meublés :	—	—	—
Logements.....	100	43,5	159,5
Ménages.....	100	74,5	264
en Banlieue dans les meublés :			
Logements.....	100	153	515,5
Ménages.....	100	»	739,5

Nous avons, ici, un exemple de mauvais fonctionnement : le nombre des logements de trois personnes a augmenté sans doute, mais il n'a pas augmenté assez vite pour compenser l'augmentation correspondante du nombre des ménages et cela malgré une avance assez importante, en 1896.

Dans les catégories de 4, 5 et 6 pièces qui étaient en déficit important en 1896, la situation s'est améliorée aussi bien à Paris qu'en banlieue. En banlieue pour les logements de 4 pièces, à Paris pour les logements de 6 pièces, la situation a été retournée et le déficit a été remplacé par un excédent.

La cause de l'amélioration est due surtout à une diminution importante des ménages, ainsi qu'on l'observe pour Paris.

*Variations comparées des logements de 4, 5 et 6 pièces,
et des ménages de 4, 5 et 6 personnes à Paris dans
les habitations ordinaires*

	1896	1911	1926
quatre pièces :			
Logements	100	130,5	125
Ménages	100	118	107
cinq pièces :			
Logements.....	100	130,5	128
Ménages.....	100	105,5	81
six pièces :			
Logements	100	132	117
Ménages.....	100	98,5	69

En banlieue, l'accroissement des logements a été plus rapide mais le nombre des ménages n'a pas cessé de croître.

Enfin, dans la catégorie des logements de deux pièces, le déficit qui existait en 1896 pour Paris s'est aggravé d'une façon très inquiétante et l'excédent qui existait en 1926 pour la banlieue s'est changé en déficit important.

En résumé, la situation s'est améliorée dans les catégories de logements de 4, 5, 6 et 7 pièces, en ce sens que tantôt nous sommes en présence d'excédents importants des logements sur les ménages, tantôt les écarts qui existaient ont tendance à disparaître. Cette amélioration n'est pas due à une meilleure adap-

tation du logement à la population mais à une diminution des ménages dans ces catégories, diminution qui est plus accentuée à Paris qu'en banlieue, ainsi qu'on en jugera.

Variations des ménages de 4, 5, 6, 7 personnes et plus dans les habitations ordinaires, à Paris, en banlieue, en 1896, 1911, 1926.

Catégories de ménages	1896		1911		1926	
	Paris	Banlieue	Paris	Banlieue	Paris	Banlieue
Ménages de 4 personnes	100	100	118	176,5	107	236,5
Ménages de 5 personnes.	100	100	105,5	156	81	173
Ménages de 6 personnes.	100	100	98,5	143	69	145,5
Mén. de 7 personn. et plus	100	100	89,7	126,5	67,9	113,5

D'autre part, la situation s'est aggravée dans des proportions inquiétantes dans la catégorie des logements de 2 et 3 pièces, aggravation plus sensible en banlieue qu'à Paris ; le déficit, qui existait à l'origine, non seulement n'a pas été comblé mais il a été accru par suite d'un arrêt dans la production des logements de ces catégories où la demande se faisait plus pressante. Ici encore, nous sommes en face d'un défaut d'adaptation.

La catégorie des logements d'une personne et celle des logements vastes sont les seules où la production de logements paraît s'effectuer normalement ; nous considérons, en effet, que le retard de quelques années que nous avons constaté dans les efforts d'adaptation du logement est normal ; n'oublions pas que nous sommes dans le domaine immobilier et que les réactions y sont lentes.

Ce n'est pas tout, ce manque d'adaptation de l'offre à la demande, du logement à la population s'aggrave encore du fait qu'il existe dans les catégories déficitaires des logements vacants.

D'après les renseignements publiés dans le mémoire du Préfet de la Seine au Conseil Municipal (1), les logements vacants (2) à la date du dénombrement (7 Mars 1926) dans la caté-

(1) Voir mémoire du préfet de la Seine au Conseil municipal de Paris du 25 juin 1928 p. 56, 57 et 58.

(2) Ont été considérés comme logements vacants les logements qui ont été signalés sur la demande des enquêteurs par les concierges comme n'étant pas occupés lors du recensement. Il s'agit donc de logements non loués, soit parce que le propriétaire n'avait pu y parvenir, soit parce que le propriétaire ne voulait pas s'y résoudre.

gorie des habitations ordinaires se répartissaient de la façon suivante à Paris :

510	dans la catégorie des logements de	1 pièce	soit	22 %
594	»	»	2 pièces	» 24 %
466	»	»	3 »	» 20 %
281	»	»	4 »	» 12 %
202	»	»	5 »	» 8 %
119	»	»	6 »	» 5 %
214	»	»	7 » et plus	9 %

Sur les 994.848 logements recensés à Paris dans les maisons ordinaires en 1926, il y a 2.386 logements non occupés ; les 2/3 sont des logements de 1, 2 et 3 pièces, qu'on trouve surtout dans les 11°, 12°, 15°, 17°, 18° et 19° arrondissements, les logements non occupés plus vastes étant répartis dans les arrondissements à population bourgeoise (6°, 8°, 9°, 15°, 16° et 17° arrondissements).

Il est remarquable que les logements non occupés soient justement ceux qui sont le plus en déficit par rapport aux ménages de chaque catégorie.

En banlieue, sur 5460 logements vacants recensés dans les arrondissements de Sceaux et de Saint-Denis, en 1926 :

3 %	sont dans les logements de	1 pièce
10 %	« « « «	de 2 pièces
18 %	« « « «	de 3 pièces
27 %	« « « «	de 4 pièces
18 %	« « « «	de 5 pièces
13 %	« « « «	de 6 pièces
11 %	« « « «	de 7 pièces et plus.

La situation est moins anormale qu'à Paris : il n'en est pas moins vrai que 41 % des logements vacants se rencontrent dans des catégories déficitaires.

Cette étude, générale dans son objet, a éclairé la situation du logement. Nous sommes en présence d'un déséquilibre grave. Il semble, contrairement aux lois économiques les plus élémentaires que la population doive actuellement s'adapter au logement. La régression de ménages nombreux n'est-elle pas due, en effet, à l'impossibilité matérielle où sont les familles nombreuses de se loger ? Il ne manque pas de sociologues aujourd'hui pour prétendre avec raison que le logement vaste à la portée de tous est

Tableau comparé des variations du logement, des ménages et du surpeuplement à Paris et en Banlieue, en 1896 et en 1926

Catégorie de logements et de ménages	1896		1926	
	Différence en plus ou en moins du nombre de logements sur le nombre de ménages	Surpeuplement Proportion 0/100 des ménages surpeuplés	Différence en plus ou en moins du nombre de logements sur le nombre de ménages	Surpeuplement Répartition 0/100 des ménages surpeuplés
Paris				
1 personne ou 1 pièce	+ 74.440	346,7	+ 64.877	388
2 personnes ou 2 pièces	— 33.416	402,8	— 62.032	451,5
3 personnes ou 3 pièces	+ 2.691	261,2	— 11.415	313
4 personnes ou 4 pièces	— 23.622	174	— 14.469	206
5 personnes ou 5 pièces	— 23.464	74,8	— 4.412	86
6 personnes ou 6 pièces	+ 8.085	90,2	+ 3.900	59,8
7 personnes ou 7 pièces	+ 6.200	62	+ 21.551	14
Banlieue				
1 personne ou 1 pièce	— 799	361	+ 9.678	388
2 personnes ou 2 pièces	+ 2.191	406,8	— 29.210	495
3 personnes ou 3 pièces	+ 7.263	409	+ 9.215	330,8
4 personnes ou 4 pièces	— 14	192	+ 19.052	191
5 personnes ou 5 pièces	— 8.324	177	— 9.965	130
6 personnes ou 6 pièces	— 3.148	110	— 729	70
7 personnes ou 7 pièces	+ 737	59	+ 3.466	41

Sources : Ce tableau a été fait par moi, d'après les statistiques officielles (voir chapitre « Sources et Définitions »)

la condition essentielle et élémentaire d'une forte natalité. La perspective de vivre à cinq ou six dans deux pièces n'est pas attirante. Les quelques améliorations que nous avons constatées, la France les a gagnées au prix d'une restriction volontaire de ses naissances à une époque où la population a déjà une tendance très nette à décroître.

Mais voyons la réalité. Dans les limites que nous venons de définir, est-ce que, au moins, l'adaptation de la famille au logement s'opère d'une façon normale ? Trouve-t-on, lors du recensement, les ménages de six personnes dans les logements de six pièces et dans les logements d'une pièce exclusivement les ménages d'une personne ?

SECTION DEUXIÈME

Le surpeuplement.

Nous ne reviendrons pas sur les définitions du logement normal ; nous avons traité cette question dans le chapitre premier consacré à l'étude des sources.

La densité de la population par catégorie de logements constitue un indice de l'état de surpeuplement qui ne trompe pas.

En 1926, voici quelle était la situation pour Paris dans les maisons ordinaires et dans les meublés et garnis :

Catégories de logements	Maisons ordinaires	Meublés
Logements 1 pièce.....	1 habit. 60 par pièce	1 habit. 46 par pièce
— 2 et 3 pièces . ..	1 — 06 —	1 — 26 —
— 4 et 5 pièces...	0 — 73 —	0 — 91 —
— 6 pièces et plus	0 — 57 —	0 — 73 —

Il est frappant de constater que les plus fortes densités se trouvent dans la catégorie des logements d'une pièce, où il y a un excédent de logements sur la population ; cela prouve que les logements sont occupés par d'autres ménages que les ménages d'une personne. Par ailleurs, la densité est sensiblement moins forte dans les catégories de logements de 4 et 5 pièces où le nombre des ménages est supérieur au nombre des logements ; l'ensemble des ménages y dispose de plus d'une pièce par personne.

Ainsi, non seulement l'offre de logements ne répond qu'imparfaitement dans ses variations à la demande provoquée par les mouvements de population, mais, dans la mesure où elle obéit à ces mouvements, des éléments étrangers interviennent pour contrarier le résultat et fausser l'adaptation. Le surpeuplement est la conséquence de ce bouleversement.

Comment les ménages sont-ils répartis dans chacune des catégories de logements que nous avons envisagées ?

Bornons-nous pour commencer à quelques constatations d'ordre général.

1°) Le nombre total des ménages mal logés est d'autant plus fort que le nombre de pièces de la catégorie de logements envisagée est moins élevé.

Les catégories de logements se classent, en effet, de la façon suivante d'après l'importance décroissante des ménages en état de surpeuplement qu'ils abritent :

Dans les logements de 2 pièces, les ménages mal logés, tant en banlieue qu'à Paris, pour l'habitation ordinaire et pour les meublés, représentent en 1926 473 0/00 (1) du nombre total des ménages abrités. Dans les logements de 1 pièce : 400 0/00 ; dans les logements de 3 pièces : 322 0/00 ; dans les logements de 4 pièces : 189 0/00 ; dans les logements de 5 pièces : 105 0/00 ; dans les logements de 6 pièces : 65 0/00 ; dans les logements de 7 pièces : 43 0/00 ; dans les logements de 8 pièces : 31 0/00 ; dans les logements de 9 pièces : 22,9 0/00.

2°) Par contre, pour une catégorie de ménages déterminée, le nombre de ménages mal logés est d'autant plus fort que le nombre de pièces est plus important.

Exemple : pour les ménages de trois personnes, la proportion des ménages mal logés, à Paris, dans l'habitation ordinaire, est de 103 0/00 dans les logements d'une pièce, et de 256 0/00 dans les logements de deux pièces.

Pour les ménages de quatre personnes, le nombre des ménages mal logés est de :

29 0/00 dans les logements de 1 pièce,
103 0/00 dans les logements de 2 pièces,
145 0/00 dans les logements de 3 pièces.

(1) Les calculs ont été faits par moi d'après le critérium officiel.

Cette règle ne comporte aucune exception : elle se vérifie, aussi bien à Paris qu'en banlieue, pour l'habitation ordinaire et pour les meublés, et quelque soit le recensement envisagé : 1896, 1911 ou 1926. Nous avons relevé, au contraire, pour la première règle une exception ; les logements de deux pièces ont un nombre de ménages mal logés plus important que les logements d'une pièce.

Ces deux règles, particulièrement nettes, nous prouvent que la tendance générale des ménages est de se tourner vers les logements, dont le nombre de pièces se rapproche le plus du nombre de personnes qu'ils comportent. Elles prouvent encore que le critérium de surpeuplement généralement adopté sous réserve des rectifications que d'autres ou nous-mêmes y avons apportées est en accord avec les mœurs et avec la conception que l'on se fait actuellement du logement normal.

Est-ce que cette tendance à l'harmonie vient contredire les constatations que nous avons faites sur le défaut d'adaptation du logement à la population ?

Certainement pas ; nous ne savons rien encore des variations du logement et de la population. Ce que nous avons envisagé, ce n'est qu'un moment déterminé de la variation et non la variation en elle-même.

Si, au contraire, nous essayons de nous rendre compte de la façon dont le logement, la population et le surpeuplement ont évolué, nous relevons de nombreux cas d'inadaptation (1).

Un premier exemple nous est donné par la catégorie des logements d'une pièce.

En 1896, l'excédent des logements d'une pièce sur les ménages d'une personne était à Paris pour l'habitation ordinaire et les meublés de 74.440 unités, et le nombre des ménages mal logés dans les logements d'une pièce de 346 0/00. En 1926, alors que l'excédent de logements était encore de 64.877, le nombre des ménages mal logés était passé à 388 0/00. Or, le nombre de ménages surpeuplés aurait dû diminuer.

Dans la catégorie des logements de quatre pièces, le déficit de logements, qui était en 1896 de 23.622 unités, n'est plus que de 14.469 unités en 1926, ce qui théoriquement devrait amener

(1) Voir tableau p. 84.

une amélioration. Or, le nombre de ménages mal logés passe de 174 0/00 en 1896 à 206 0/00 en 1926.

Le même phénomène se produit dans la catégorie des logements de cinq pièces : à une réduction du déficit de logements correspond une augmentation du nombre de ménages mal logés pour 1926.

Dans d'autres catégories au contraire (logements de 6 pièces), on constate une amélioration dans le surpeuplement, alors que l'excédent des logements sur les ménages est en voie de régression.

Pour Paris, le nombre des logements de six pièces, dans l'habitation ordinaire, excédait de 8.085 unités le nombre des ménages ; en 1926, l'excédent n'est plus que de 3.900, alors que les ménages mal logés, au nombre de 90,2 0/00 en 1896, ne représentent plus que 59,80 0/00 en 1926.

En banlieue, nous pourrions faire des constatations identiques ; nous nous bornerons à citer l'exemple des logements d'une pièce, parce qu'il est frappant.

L'augmentation du nombre des logements par rapport au nombre des ménages est importante, puisque le déficit de 799 unités, qui existait en 1896, fait place en 1926 à un excédent de 9.678 ; cependant, les ménages mal logés, qui étaient de 361/00 en 1896, s'accroissent en nombre et représentent en 1926 413 0/00 du nombre total des ménages. Il est difficile de donner du défaut d'adaptation, qui caractérise notre marché du logement, des exemples plus complets et plus saisissants.

De cette étude, nous retirons bien l'impression que la demande de logements est orientée vers le logement normal ; le logement normal constitue pour la population un besoin essentiel, mais à cet appel pressant il n'est donné qu'une réponse toujours tardive et souvent désordonnée de l'offre. Le marché regorge de logements petits ou très vastes, alors que ce sont les ménages de trois et quatre personnes qui augmentent le plus en nombre.

Nous sommes en présence d'un phénomène complexe dont les causes sont nombreuses. Le moment n'est pas venu de l'étudier : il nous suffit de constater l'existence du problème.

Auparavant, nous devons mesurer l'importance du mal et nous livrer à une identification des victimes.

SECTION TROISIÈME

Les mal logés.

Dans cette étude, nous reprendrons le critérium officiel du logement normal, bien qu'à notre point de vue il soit imparfait.

Il est à la base des travaux du docteur Bertillon, auxquels nous aurons recours et qui portent sur les recensements de 1896 et de 1911.

Aussi bien, ce que nous entreprenons maintenant, c'est une comparaison de la situation du logement, en 1896, 1911 et 1926 et l'emploi d'un critérium trop rigoureux n'a pas les mêmes inconvénients que s'il s'agissait d'apprécier le nombre des logements à reconstruire pour revenir à une situation normale.

Le recensement de 1911 marquait une amélioration de la situation générale du logement, à Paris et en banlieue, par rapport à 1896.

On enregistre en 1911 une diminution dans le nombre des ménages surpeuplés (ou insuffisamment logés) (1).

La proportion des mal logés tombe de 353 0/00 à 262 0/00 dans les logements d'une pièce, de 335 0/00 à 316 0/00 dans les logements de 3 pièces, de 200 0/00 à 74 0/00 dans les logements de 6 pièces, de 60 0/00 à 44 0/00 dans les logements de 7 pièces, de 47 0/00 à 22,7 0/00 dans les logements de 8 pièces et de 31,7 0/00 à 11 0/00 dans les logements de 9 pièces.

Au contraire, la situation s'est aggravée dans les autres catégories. La proportion des mal logés passe dans les logements de deux pièces de 404 0/00 à 418 0/00 ; encore, ce mouvement de progression n'apparaît-il qu'en banlieue (406,8 à 438) ; pour Paris, il n'existe pas (402,8 à 398).

Dans les logements de quatre pièces, la proportion s'élève de 183 0/00 à 203 0/00 (le mouvement de progression n'existe pas pour Paris mais pour la banlieue seulement) et dans les logements de cinq pièces de 109 0/00 à 133 0/00 (le mouvement n'existe pas pour la banlieue, à Paris seulement il y a une aggravation du surpeuplement).

Dans l'ensemble, ainsi qu'on vient de le voir, l'amélioration est nette.

(1) Nous grouperons chaque fois qu'il sera possible sous une même rubrique ces deux catégories que les statisticiens officiels distinguent toujours.

Cette amélioration, le docteur Bertillon l'attribue à un mouvement démographique ; nous avons constaté en effet que pour Paris le nombre des ménages de 6, 7, 8 et 9 personnes était en régression dans l'habitation ordinaire et dans les meublés ; la seule disparition d'un nombre assez important de familles nombreuses a provoqué une amélioration non seulement dans la catégorie de logements correspondants mais, par contre-coup, dans les catégories inférieures ; il s'est produit un phénomène d'aération, de détassement, qui est général dans ses effets.

Toutefois, ce serait une erreur que d'attribuer aux seules modifications intervenues dans la population ce recul du surpeuplement ; en effet, dans toutes les catégories de logement en banlieue et à Paris, pour l'habitation ordinaire, exception faite des logements d'une pièce, le logement a fait des progrès plus rapides que les ménages.

En 1926, quelle est la situation ?

L'aggravation du surpeuplement est importante dans les logements de 1, 2 et 3 pièces, puisqu'il frappe 400 0/00 des ménages au lieu de 262 0/00 dans les logements d'une pièce, 473 0/00 des ménages au lieu de 418 0/00 dans les logements de 2 pièces et 322 0/00 des ménages au lieu de 316 0/00 dans les logements de 3 pièces.

Au contraire, dans les autres catégories : logements de 4 pièces, 5 pièces, 6 pièces et 7 pièces, la proportion des ménages normalement logés et des ménages logés dans des logements vastes et très vastes est plus importante qu'en 1911.

Pour 1.000 ménages : il y a 203 ménages surpeuplés en 1911 contre 189 seulement en 1926 dans les logements de 4 pièces, 133 contre 105 dans les logements de 5 pièces et 74 contre 65 dans les logements de 6 pièces.

Ce sont les mêmes mouvements généraux que l'on rencontre, lorsqu'on envisage séparément Paris et la banlieue, sous les réserves suivantes : à Paris, il y a aggravation du surpeuplement dans les logements de 4 pièces et équilibre dans les logements de 5 pièces ; en banlieue, il y a décroissement du surpeuplement dans les logements de 3 pièces.

Ici encore, les améliorations sont dues à un mouvement démographique. La diminution des ménages très nombreux est en

effet importante à Paris et en banlieue dans l'habitation ordinaire.

Dans l'ensemble, la situation est moins bonne qu'en 1911, parce que, d'une part, l'aggravation s'est localisée dans les logements de 1, 2 et 3 pièces, là où le surpeuplement est le plus dangereux et parce que, d'autre part, le surpeuplement dans les meublés et garnis est devenu plus important que dans l'habitation ordinaire.

Quelle est la situation particulière des habitations ordinaires et des meublés ?

D'après M. Lambert (1), sur 1.000 personnes recensées (2) dans les meublés et garnis à Paris : — 552 sont mal logées (contre 423 dans les maisons ordinaires) dont 179 en surpeuplement (contre 87 en maison ordinaire), — 417 sont normalement logées (contre 287 en maison ordinaire) : la forte proportion des normalement logées s'explique par le nombre considérable d'individus isolés qui logent en meublé, — 31 sont bien logées, c'est-à-dire disposent de plus d'une pièce (contre 290 dans les maisons ordinaires).

En banlieue, les proportions du surpeuplement sont presque aussi fortes qu'à Paris :

Sur 1.000 personnes recensées dans les garnis et meublés : 512 sont mal logées dans l'arrondissement de Saint-Denis (contre 471 dans l'habitation ordinaire) et 542 sont mal logées dans l'arrondissement de Sceaux (contre 418 dans l'habitation ordinaire).

Ces constatations touchant le recensement de 1926 ne contredisent en aucune façon les conclusions de M. Lambert, dans son étude du recensement de 1926. Il est possible que 1926 présente une amélioration sensible par rapport à 1921. Notre point de comparaison est différent ; il est normal que nous aboutissions à des résultats également différents.

Dans l'ensemble, l'année 1926 ramène le logement dans la région parisienne à la situation de 1896 avec une aggravation sensible dans la catégorie des petits logements et une amélioration nette dans la catégorie des logements vastes, la situation étant stabilisée dans les catégories moyennes : 3 et 4 pièces.

(1) Mémoire du préfet de la Seine au Conseil municipal de Paris du 25 juin 1928, p. 68, *op. cit.*

(2) N'ont été considérés comme hôtels meublés et garnis que ceux qui sont occupés en permanence par des habitants résidant, à l'exclusion des hôtes de passage.

Quelles sont les catégories de ménages les plus frappées par le surpeuplement ?

La catégorie où le nombre de ménages en situation de surpeuplement est le plus considérable est la catégorie des ménages de 4 personnes.

Les autres catégories viennent après, dans l'ordre suivant : ménages de 3 personnes, ménages de 2 personnes, ménages de 5 personnes, ménages de 6 personnes, ménages de 7 personnes, ménages de 8 personnes, ménages de 10 personnes et ménages de 9 personnes. D'autre part, il y a davantage de ménages surpeuplés de deux personnes à Paris qu'en banlieue ; et inversement, il y a une moins grande quantité de ménages surpeuplés dans les catégories de 3, 4 et 5 personnes à Paris qu'en banlieue.

Dans quels arrondissements trouvera-t-on à Paris le plus grand nombre de ménages surpeuplés ?

M. Lambert a dressé un tableau (1) donnant, pour chaque arrondissement, la proportion pour 1.000 habitants de ceux vivant dans des logements surpeuplés, insuffisants, normaux, assez larges, très larges, dans l'habitation ordinaire.

L'examen de ce tableau, auquel nous renvoyons, prouve que ce sont surtout les onze premiers arrondissements qui ont eu à souffrir de l'aggravation du surpeuplement. Les arrondissements périphériques, sauf le 16^e et le 11^e, sont ceux où les conditions de logement se sont améliorées.

Rien de plus naturel, au surplus, que les arrondissements les plus atteints voient leur situation s'améliorer et que les moins atteints soient le siège d'une aggravation ; c'est une manifestation de la tendance à une répartition égale des bons et des mauvais logements. Mais ces modifications de détail n'ont pas bouleversé le classement des arrondissements, il s'en faut. Les proportions d'habitants vivant en logements surpeuplés sont les plus élevées en 1926 :

Dans le 19^e, 123 0/00 (en 1921, 177 0/00) ;

Dans le 11^e, 118 0/00 (en 1921, 92 0/00) ;

Dans le 4^e, 118 0/00 ;

Dans le 13^e, 114 0/00 (en 1921, 134 0/00) ;

Dans le 20^e, 108 0/00 (en 1921, 122 0/00) ;

Dans le 5^e, 104 0/00 (en 1921, 90 0/00).

(1) Voir mémoire du préfet de la Seine au Conseil municipal du 25 juin 1928.

Et les plus faibles à la même époque :

Dans le 8°, 36 0/00 (en 1921, 25 0/00) ;

Dans le 16°, 42 0/00 (en 1921, 27 0/00) ;

Dans le 9°, 53 0/00 (en 1921, 33 0/00) ;

Dans le 7°, 58 0/00 (en 1921, 40 0/00).

D'autre part, il y a une diminution générale des insuffisamment logés, dans les arrondissements périphériques, le 16° excepté, diminution qui coïncide avec une augmentation presque générale des logements normaux et larges.

La situation est renversée dans les arrondissements du centre ; diminution presque générale des logements assez larges et très larges et augmentation des insuffisamment logés.

En résumé, on constate dans les arrondissements pauvres de Paris, où les conditions de logement étaient les plus désastreuses, une amélioration très sensible (20°, 19°, 17°, 12°, 13° et 14°), et une aggravation assez forte dans les arrondissements du centre (2°, 5°, 6°, 8°, 9°, et 10°) : on tend vers une moyenne, que l'on compare les différents arrondissements entre eux ou les différentes catégories de logements dans l'ensemble de Paris — tendance, qui n'a dans aucun cas, le caractère d'un mouvement, encore moins d'un bouleversement.

La situation reste encore très critique dans le 20°, le 19°, le 13°, le 11° et le 4° ; la proportion des mal logés y est plus forte que la proportion des normalement logés : ces proportions s'équilibrent, à peine, dans le 2°, le 5°, le 12° et le 14° arrondissement.

On peut de la même façon déterminer les quartiers qui ont les besoins les plus urgents en logement : Roquette (11°), Picpus (12°), la Gare et Maison-Blanche (13°), Saint-Lambert, Javel et Necker (15°), Clignancourt et Grandes Carrières (18°), La Villette (19°), Belleville, Père-Lachaise et Charonne (20°). Ce sont là des indications très précieuses pour déterminer la catégorie sociale des victimes du logement défectueux.

Nous pouvons également trouver de très utiles renseignements dans une étude sommaire de la répartition géographique des garnis à Paris.

Les arrondissements les plus atteints par l'invasion des meublés et des garnis sont les arrondissements périphériques : 18° : 31.678 ; 15° : 26.382 ; 11° : 25.002 ; 20° : 21.031 ; 19° :

20.742 ; ce sont dans les mêmes arrondissements (le 18^e excepté) que les garnis offrent les moins bonnes conditions d'habitation.

Par contre, les chiffres les plus faibles, pour le nombre de garnis et pour la qualité des logements qu'ils offrent, sont dans le centre et dans le 16^e.

Voici l'ordre des arrondissements favorisés — pour le petit nombre d'habitants en hôtels et garnis qu'ils contiennent : 8^e : 3.396 ; 7^e : 6.446 ; 2^e : 6.510 ; 16^e : 6.899 ; 3^e : 7.652 ; 10^e : 8.558 — et pour la qualité du logement : il y a, dans le 8^e, 167 0/00 habitants normalement et bien logés ; dans le 16^e : 146 0/00 ; dans le 9^e : 66 0/00.

En résumé, il y a une coïncidence remarquable entre les arrondissements ayant un nombre important de garnis surpeuplés et ceux qui ont un nombre important d'habitations ordinaires surpeuplées.

Il est possible que les mauvaises conditions de logement dans l'habitation ordinaire provoquent l'apparition de garnis ; or, le garni, c'est la lèpre du logement, c'est une plaie sociale, un danger public, la principale cause du développement de l'alcoolisme et de la tuberculose.

Dans la banlieue parisienne, la situation est moins bonne encore :

M. Lambert a fait, sur le recensement de 1926, des travaux de recherche analogues à ceux qui avaient été faits pour Paris mais ils n'ont pas été publiés.

Voici les conclusions générales auxquelles aboutissent ces recherches : la faible amélioration, que l'on peut constater en 1926, dans la situation du logement en banlieue est due à l'action des organismes d'habitations à bon marché : offices, sociétés anonymes ou coopératives. On observe un léger recul de la population vivant en garni au profit de la population vivant dans des habitations ordinaires.

Pour 1.000 ménages totaux, en 1926 : 929 (contre 915 en 1921) vivent en maison ordinaire et 71 (contre 85 en 1921) vivent en hôtel meublé. Amélioration insignifiante, moins sensible encore, si au lieu d'envisager le nombre des ménages, on considère le nombre d'habitants.

Pour 1.000 personnes totales, en 1926 : 95 (contre 94 en 1921) vivent en maison ordinaire et 5 (contre 6 en 1921) vivent en meublé.

Le nombre des garnis, en banlieue, est moins considérable qu'à Paris :

Sur 596.157 habitations au total, on ne trouve en banlieue que 42.232 hôtels meublés et garnis, soit 7 %, alors qu'à Paris la proportion est de 15 % (174.480 logements sur 1.166.942).

Ces 42.232 hôtels meublés se répartissent de la façon suivante : Saint-Denis : 29.758, soit 70,5 % ; Sceaux : 12.474, soit 29,5 %. L'augmentation plus rapide de la population, au sud de Paris, a rendu plus critique la situation du logement dans l'arrondissement de Sceaux. Au contraire, dans l'arrondissement de Saint-Denis, la situation s'est améliorée.

Voici quelle est la situation respective des deux arrondissements :

1°) Maisons ordinaires :

Dans l'arrondissement de Saint-Denis, il y a en 1926 471 0/00 mal logés contre 474 0/00 en 1921.

Dans l'arrondissement de Sceaux, le nombre des mal logés en 1926 s'élève à 418 0/00 contre 417 0/00 en 1921. Le surpeuplement est moins accusé en banlieue qu'à Paris : 87 0/00 à Paris, contre 80 0/00 à Saint-Denis et 70 0/00 à Sceaux.

2°) Hôtels meublés :

Les conditions de logement y sont presque aussi mauvaises qu'à Paris.

Les mal logés représentent 512 0/00 à Saint-Denis, 542 0/00 à Sceaux, alors qu'à Paris ils représentent 552 0/00.

Par rapport à 1921, la situation s'est aggravée.

Il faut voir, dans cette situation, la conséquence directe de l'augmentation très importante de la population en banlieue.

On a fait, il est vrai, dans la banlieue parisienne un effort louable pour améliorer le logement : les cités jardins ont, dans certains endroits, fait baisser considérablement le nombre des mal logés, mais cet effort est encore trop limité. Tout le mal vient d'un défaut d'organisation : les conditions de logement sont déplorables dans les lotissements défectueux d'après-guerre. C'est aussi dans la première zone de la banlieue, celle où l'on n'a pas prévu les mouvements intenses de population que se trouvent les villes les plus atteintes :

Dans l'arrondissement de Saint-Denis : Saint-Ouen, Aubervilliers, Boulogne, Levallois-Perret, Clichy, Pantin, Drancy.

Dans l'arrondissement de Sceaux : Montreuil, Ivry-sur-Seine, Vitry, Issy-les-Moulineaux.

*
**

Il nous reste maintenant à la lumière de ces précisions à identifier les victimes des logements trop petits et des garnis.

M. le Docteur Bertillon, à propos du recensement de 1891 (1) s'est livré à des recherches intéressantes sur le degré d'aisance de la population de chaque arrondissement et de chaque quartier de Paris.

Il a eu recours pour évaluer ce degré d'aisance à plusieurs méthodes qui, toutes, ont été concordantes ; proportion d'habitants qui ont déclaré au jour du recensement appartenir à la classe ouvrière ; proportion des domestiques masculins ; proportion des domestiques féminins ; fréquence des contrats de mariage ; proportion des indigents secourus par le bureau de bienfaisance.

Une distinction apparaît immédiatement entre les arrondissements périphériques (pauvres) et les arrondissements du centre (riches).

L'ordre des arrondissements d'après l'importance croissante de leur richesse est le suivant :

13°, 15°, 18°, 19° et 20° arrondissements : très pauvres.

11°, 12° et 14° arrondissements : pauvres.

2°, 3°, 4°, 5°, 10° et 17° arrondissements : aisés.

6° arrondissement : très aisé.

1^{er}, 7°, 9° et 16° arrondissements : riches.

8° arrondissement : très riche.

Ce sont dans les arrondissements pauvres ou très pauvres que le nombre des meublés et garnis est le plus considérable ; par contre, les arrondissements où le nombre des meublés est le moins élevé figurent tous parmi les arrondissements riches ou très riches. La coïncidence, bien que moins frappante, est encore très sensible en ce qui concerne les taux de surpeuplement. Ces constatations ne seraient en aucune façon contredites dans une étude plus détaillée portant sur chaque quartier : les quartiers, dont les besoins en logement sont les plus urgents, sont tous parmi les quartiers pauvres et très pauvres.

(1) Résultats statistiques du dénombrement de 1891, op. cit.

Il nous est impossible de faire pour la banlieue un pareil rapprochement, parce que personne n'a jamais entrepris d'établir une classification des communes suivant le degré d'aisance des habitants. Mais notre conclusion peut sans risque d'erreur s'étendre à l'ensemble des mal logés.

Nous pouvons ainsi résumer nos observations :

1° La clientèle des garnis et des meublés est une clientèle presque exclusivement ouvrière.

2° Le surpeuplement frappe plus lourdement la classe ouvrière que n'importe quelle autre classe.

3° Le fait que le surpeuplement est très élevé dans le 4° et le 5° prouve que certaines catégories des classes moyennes sont victimes du logement défectueux.

4° Enfin, quelle que soit la catégorie de logements et quelle que soit la classe sociale envisagée, les familles nombreuses sont les premières victimes.

Nous n'entreprendrons pas de le démontrer avec les données du recensement de 1926. Cette démonstration a déjà été faite, d'une façon particulièrement brillante par le Docteur Bertillon dans une étude parue au recueil de statistique municipale de la Ville de Paris, en 1912 (1).

« Plus une famille est nombreuse, y lit-on, plus il est fréquent qu'elle ne puisse pas se loger convenablement.

« Plus est pauvre le quartier que nous considérons et plus la difficulté augmente, en raison du nombre des membres de la famille ».

Nous parlons, ici, des membres de la famille : parents et enfants, et non des membres du ménage. Il ne manque pas, en effet, de ménages nombreux dans les quartiers riches : ce ne sont pas des familles nombreuses, mais des familles restreintes avec un personnel nombreux : celles-là sont généralement bien logées ; cette confusion n'est pas à redouter dans les quartiers pauvres.

M. le Docteur Bertillon a établi les proportions suivantes pour Paris : elles sont éloquentes et illustrent notre thèse :

(1) Recueil n° 5 de la statistique municipale de la ville de Paris, 1912. Statistique des logements à Paris, *op. cit.*

Sur 1000 ménages de chaque catégorie, combien vivent dans des logements surpeuplés :

Ménages de 3 personnes.....	97
— de 4 ou 5 personnes.....	108
— de 6 ou 7 personnes.....	217
— de 8 à 15 personnes.....	269

Si l'on examine la situation des ménages par quartiers (1) on constate :

1°) que la proportion des logements surpeuplés, en ce qui concerne les ménages de 3 personnes, ne varie guère suivant le degré d'aisance de l'arrondissement.

89 0/00 dans le 1^{er} arrondissement (riche),

84 0/00 dans le 20^e arrondissement (pauvre).

2°) que cette proportion est beaucoup plus forte, en ce qui concerne les ménages de 4 ou 5 personnes (respectivement 31 et 142) et s'accroît proportionnellement au nombre des enfants : 18 et 398, en ce qui concerne les ménages de 6 ou 7 personnes : 14 et 670, en ce qui concerne les ménages de 8 personnes et plus.

Ces constatations sont singulièrement renforcées par les conclusions d'une enquête, à laquelle l'Association pour l'*Amélioration du logement ouvrier* s'est livrée avant la guerre (1).

Le nombre des familles enquêtées s'élève à 2787.

Le nombre de mètres cubes d'air par personne est de 9, alors que le règlement sanitaire de la Ville de Paris en exige 16 au minimum.

Statisticiens officiels et enquêteurs privés étaient d'accord pour constater la grande misère du logement des familles nombreuses.

CONCLUSION

L'étude comparée que nous venons de faire des variations de la population et du logement dans la région parisienne depuis 3 ans, nous a permis de vérifier, d'une façon scientifique et ri-

(2) Voir tableau page 196 du recueil n° 5 cité.

(1) Association pour l'amélioration du logement ouvrier : Une enquête sur le logement des familles nombreuses à Paris, 92, rue du Moulin Vert, Paris 1912.

goureuse, les inductions que nous avons faites sur l'aspect actuel du marché du logement.

1°) L'harmonie de l'offre et de la demande de logements que postule un marché placé sous un régime de liberté et de concurrence n'existe plus : il y a ou défaut complet d'adaptation ou retard dans l'adaptation.

2°) Les conséquences de ce désordre sont rendues plus graves par l'intervention de facteurs qualitatifs : prix de construction, capacité de paiement des locataires. Le surpeuplement est devenu la règle, le logement normal l'exception.

3°) La situation du logement reste dans l'ensemble aussi critique qu'avant guerre. Elle n'a jamais été aussi grave pour la famille nombreuse ouvrière qu'à l'heure actuelle.

Mais notre période d'observation s'arrête en 1926 ; les chiffres pour les années qui suivent font défaut. Il importe, avant de chercher les moyens de suppléer à leur inexistence, de faire le point et de connaître exactement l'importance de l'effort qu'il était nécessaire d'entreprendre, d'après les données du recensement de 1926, pour « normaliser » le logement, faire disparaître la catégorie des « mal logés ».

Sur cette évaluation, les auteurs ne sont pas d'accord, parce qu'ils adoptent un critérium de reclassement différent.

1°) M. Lambert, directeur de la Statistique municipale, estime que le reclassement en logement normal sur la base d'une pièce par personne nécessiterait la création (1) à Paris dans la catégorie des maisons ordinaires et des meublés et garnis de 212.479 logements comprenant 804.992 pièces.

Dans l'établissement de ces chiffres, M. Lambert a tenu compte des logements récupérables. En effet, une fois que les logements reconnus nécessaires auront été construits, les logements actuellement encombrés deviendront vacants et pourront être utilisés comme logements normaux ; il convient donc de les récupérer et de les déduire du chiffre global des logements à créer.

Mais M. Lambert va plus loin. Il considère que l'on peut faire état, pour le reclassement en logement normal, des loge-

(1) Voir mémoire du préfet de la Seine au Conseil municipal du 25 juin 1928 p. 82, *op. cit.*

ments d'une et deux pièces abandonnés par les précédents occupants transférés dans des locaux plus vastes, pour y loger, soit des ménages d'une ou deux personnes, soit même des ménages plus nombreux ; on peut envisager, écrit-il, la réunion de plusieurs pièces entre elles et permettre ainsi la constitution de logements de composition plus grande. C'est peut-être aller un peu loin.

En effet, ces logements ne pourront être utilisés que par des ménages de trois personnes, puisque tous les ménages d'une et deux personnes sont pourvus. Pour que le critérium « une pièce par personne » soit respecté, il faut supposer qu'on puisse grouper, soit trois logements d'une pièce, soit un logement de deux pièces et un logement d'une pièce pour en faire un logement de trois pièces, ce qui est arbitraire et illusoire. Le reclassement du logement ne peut se faire que sur la base du nombre de logements et non sur la base du nombre de pièces. En appliquant cette méthode, M. Lambert a voulu sans doute corriger ce que le critérium officiel avait d'excessif.

Bref, M. Lambert récupère ainsi 257.356 pièces.

Ce qui donne, déduction faite des logements récupérés : (804.992-257.356) 547.636 pièces.

En logements de quatre pièces, cela représente 136.909 logements.

Pour la banlieue, les besoins en logement appréciés sur la même base représentaient en 1926 : 75.000 logements.

Pour Paris et la banlieue, les besoins en logement étaient donc, en 1926, d'après M. Lambert, de 211.909 logements de trois et quatre pièces.

2°) M. Jean Levêque, dans l'étude qu'il a faite sur « Une politique du logement », parue aux cahiers du Redressement français, (N° 15) tente une évaluation des besoins immédiats en logement pour la région parisienne, sur la base du recensement de 1921.

Son critérium, nous le savons, est moins large que le critérium adopté par M. Lambert. Il n'en fait pas une application précise d'ailleurs, et finalement il se rallie au chiffre officiel en l'arrondissant, parce qu'il faut, dit-il, tenir compte du fait que la construction, étant presque complètement enrayée, n'a pas compensé le dépérissement, qui s'est produit depuis treize ans

avec d'autant plus d'intensité que les réparations ont été négligées pendant la guerre. On n'a pas tenu compte, d'autre part, du fait qu'il existe des meublés insalubres, où des logements bien que normaux doivent disparaître. Bref, toutes ces considérations l'amènent à conclure que les besoins essentiels pour le département de la Seine doivent être évalués à 220.000 logements.

3°) Le Conseil national économique, dans l'un de ses premiers rapports consacré à la crise du logement, après avoir précisé qu'il n'est pas de son rôle de chiffrer dans le détail la quantité de logements nouveaux qu'il serait nécessaire de construire, déclare que « la construction de 200.000 logements constitue une contribution importante à la solution du problème du logement, et qu'elle suffirait sans doute à parer aux besoins les plus pressants ».

Le plan quinquennal de logements, mis en application par la loi Loucheur, prévoit la construction de 200.000 logements à bon marché, et de 60.000 logements à loyer moyen, mais il n'a jamais été dans l'idée de M. Loucheur que ce contingent de constructions suffirait à résoudre la crise.

4°) M. Bourdeix, dans un long article, publié dans *Le Temps immobilier* (1), estime qu'un programme intégral serait de l'ordre de 250.000 à 300.000 logements par an. Il a développé ce point de vue devant l'Association des bénéficiaires de la loi Loucheur et fait admettre que, pour rétablir la situation d'avant-guerre, l'application de ce programme annuel de 250.000 logements, pendant quinze années, était nécessaire. Et cette évaluation ne tient pas compte de l'accroissement de population.

Or, le seul accroissement de population enregistré dans le dernier recensement quinquennal (200.000 habitants par an) rendait nécessaire la création de 40.000 logements nouveaux.

Ces estimations sont faites, bien entendu, pour la France entière et il est difficile de voir à combien leur auteur évalue les besoins en logement de la région parisienne.

5°) M. Trutlié de Varreux (2) estime qu'il y avait lieu, en

(1) Bourdeix. Le remède au chômage par l'équipement de la Nation en logements. *Le Temps immobilier* N° du 27 avril 1932.

(2) Trutlié de Varreux. La situation de l'habitation à Paris. Le problème du logement dans la capitale, p. 43. Rapport présenté au Congrès de l'habitation à Paris 1-5 juin 1931.

1926, de porter le principal effort sur les logements d'une et deux pièces d'abord, puis sur les logements de trois pièces et enfin de penser à ceux de quatre pièces.

En maintenant ces catégories, l'appréciation de M. Lambert serait ramenée aux proportions suivantes :

125.000 logements de 1 à 2 pièces,

80.000 logements de 3 pièces,

60.000 logements de 4 pièces.

6°) M. Caziot, dans une brochure éditée à la Journée Industrielle sur « Le problème de l'habitation en 1927 », estime qu'il faudrait, pour satisfaire progressivement aux besoins de la population parisienne, consacrer 2 milliards par an à des constructions nouvelles, faites pour une grande partie de logements d'un loyer annuel de 2.000 à 3.000 francs et d'appartements d'un loyer annuel de 3.000 à 7.000 francs.

Ces évaluations, si elles servaient de base à un plan de réforme du logement, rétabliraient-elles une situation normale ? Oui, si la situation devait se fixer brutalement, la population cesser de s'accroître ou de diminuer, le nombre et la composition des ménages ne pas se modifier.

Nous savons fort bien qu'il n'en est rien, que ces changements sont incessants ; le logement exerce une influence indéniable sur la population, mais c'est la population qui, en dernière analyse, l'emporte. Or, le logement s'use ; chaque année un contingent important de maisons tombe en ruine : on entreprend à Paris la destruction méthodique des îlots insalubres. Il est nécessaire de prévoir le remplacement de ces logements.

D'après M. Caziot (1), de 1872 à 1910, on a construit à Paris 50.640 maisons, soit une moyenne de 1332 par an ; on a, d'autre part, modifié ou augmenté 48.982 immeubles, soit en moyenne 1315. L'ensemble de ces constructions ou augmentations représentait une valeur locative de 474.965.590 francs ; les démolitions avaient fait disparaître des locaux représentant une valeur locative de 124.081.769 francs. Le gain réalisé était (pour les maisons et usines) de 350 millions, soit environ 9 millions par an.

(2) Caziot. Le problème de l'habitation, à la Journée industrielle, 7, rue Geoffroy Marie Paris, ix^e, 1927.

Il était donc indispensable, tant pour faire face aux besoins nouveaux que pour compenser les démolitions, d'investir dans la construction 9 millions chaque année avant guerre, c'est-à-dire 45 millions d'aujourd'hui.

7°) Enfin dans l'exposé des motifs d'une proposition de loi qu'il présentait le 19 Février 1929 à la Chambre des Députés, M. Joseph Denais, député, a montré que la loi Loucheur permettrait tout au plus, tant pour la région parisienne que pour la France entière, de stabiliser et seulement pendant cinq années, le nombre actuel des locaux d'habitation.

Le programme Loucheur doit aboutir à la création de 52.000 logements par an, dont 7.000 à 7.500 pour Paris et autant pour la banlieue.

Si l'on estime, dit M. Denais, à 10 millions le nombre d'immeubles existant en France, Paris et la banlieue parisienne compris, et à 1.169.328 le nombre de locaux d'habitation existant à Paris, il faut admettre que 50.000 immeubles, dans la France entière, et 6.000 locaux d'habitation, à Paris, tombent chaque année de vétusté, en admettant qu'un immeuble dure en moyenne deux cents ans. Les 52.000 logements Loucheur, destinés à la France, seront juste suffisants pour assurer le remplacement de ceux qui disparaissent. Quant aux 7.500 logements destinés à Paris, le faible excédent qu'ils comportent ne permettra pas de supprimer les logements surpeuplés ou trop étroits.

Quelle sera la situation, lorsque la loi Loucheur cessera de produire ses effets ? Comment comblera-t-on l'énorme vide laissé par l'absence ou l'insuffisance des constructions, pendant la période de 1914-1928 ? M Denais estime qu'il est prudent d'envisager, dès maintenant, les moyens de résoudre un problème aussi grave et c'est un moyen de cet ordre, qu'il préconise dans sa proposition de loi, sur laquelle nous reviendrons.

Ces appréciations nombreuses ont des valeurs inégales. Il est frappant de constater, cependant, qu'aucune n'est inférieure à l'évaluation de M. Lambert, qui repose sur des bases statistiques sûres.

Nous pouvons donc résumer la situation de la façon suivante :

En 1926, pour revenir à une situation de logement normal, il fallait créer dans la région parisienne 211.909 logements. Il était nécessaire, en outre, de prévoir un programme de construc-

tion susceptible de compenser la disparition des immeubles tombant par vétusté et de satisfaire les besoins nouveaux, créés par l'accroissement de population, dans la banlieue parisienne.

Ces besoins nouveaux sont difficilement appréciables annuellement : l'estimation de M. Caziot se base sur l'expérience d'une époque très différente de celle où nous vivons, celle de M. Denais sur un raisonnement, qui est trop simple pour être vrai.

Nous pouvons dire, sans risque d'erreur, que les 211.909 logements reconnus nécessaires par M. Lambert constituaient un minimum de besoins, en 1926.

Depuis cette époque, évidemment, la situation a changé. La conclusion qui va suivre, nous permettra de définir la portée des dernières modifications intervenues, soit dans le nombre des immeubles, soit dans le taux des locations.

Mais nous n'essaierons pas de donner une appréciation quantitative des besoins. Une politique du logement sain, qui n'existe qu'en fonction d'une appréciation statistique, est vouée à un échec certain. La véritable politique du logement doit viser à faire disparaître tous les logements surpeuplés, qui existent actuellement ou qui pourront exister dans l'avenir. Les chiffres n'ont d'intérêt que pour émouvoir les assemblées responsables et obtenir par un mouvement d'opinion leur concours à une réforme nécessaire.

APPENDICE AU LIVRE PREMIER

I. — L'effort de Construction depuis 1926

Notre étude du problème du logement, dans la région parisienne, a porté jusqu'à présent sur une période s'arrêtant à l'année 1926.

Depuis la fin de cette période, six années se sont écoulées, pendant lesquelles population et logement ont évolué.

En ce qui concerne les mouvements de population, nous savons, grâce aux résultats provisoires publiés par la Statistique municipale, que les choses ont peu changé. L'évolution constatée au cours des derniers recensements continue sans à-coups : Paris se vide en son centre et sa périphérie se peuple davantage : mouvement de décentralisation, qui ne semble pas avoir entraîné de changements importants dans le chiffre global de la population parisienne.

Pour le logement, il n'en est pas de même. Les constructeurs individuels sont sortis de leur torpeur depuis 1926, alors que de leur côté les collectivités entreprenaient la réalisation d'un véritable plan quinquennal du logement, voté par le législateur le 13 Juin 1928, précisé et amplifié par des lois plus récentes.

Ce sont ces deux ordres d'activité qu'il importe d'examiner.

L'indice le plus exact de l'activité constructrice individuelle se trouve dans la liste des demandes en autorisation de bâtir, publiées au bulletin officiel.

Notre législation administrative fait une obligation à toute personne qui veut construire en bordure de la voie publique

d'obtenir, au préalable, l'alignement individuel et l'autorisation de bâtir, ceci afin d'éviter que la propriété particulière n'empiète sur la voie publique et de faire jouer les servitudes d'avancement et de reculement. Cette permission est nécessaire, aussi bien pour la construction en bordure de voie publique que pour les reconstructions, réparations ou surélévations. On peut donc dire qu'il n'existe pas de constructions ou de modifications à des constructions dues à l'initiative d'un individu, qui ne soient signalées par la liste des demandes en autorisation de construire. Mais il s'en faut que toutes les constructions, surélévations ou travaux, pour lesquels un permis a été délivré, soient réalisés. Nous pouvons, cependant, considérer que le déchet des projets non réalisés est sensiblement le même, chaque année. Au surplus, ce que nous recherchons, dans cette étude, c'est une impression d'ensemble plus qu'une précision mathématique.

Jusqu'en 1926 (1), le nombre total des demandes en autorisation de construire est en augmentation, d'une façon ininterrompue ; toutefois, le nombre de demandes enregistrées en 1926 marque un des sommets de la courbe ; à part 1929, seule année d'après guerre, où le nombre de demandes ait atteint les chiffres de 1913, aucune autre année ne révélera une plus grande activité que l'année 1926. Activité constructrice, sans doute, mais qui contribue assez peu à l'amélioration de la situation du logement : le nombre d'étages destinés à l'habitation collective est le plus faible qui ait été enregistré jusqu'en 1932, l'année 1927 exceptée.

Cette année 1927 était d'ailleurs particulièrement mauvaise, puisque le nombre des demandes en autorisation de construire était inférieur de près de 25 % à celui de l'année 1926.

En 1928, s'opère un revirement de la situation, qui annonce une période de construction intense. Le nombre des étages projetés est deux fois plus grand qu'en 1927. Les constructions à édifier ont un caractère spécial : ce sont des appartements luxueux destinés aux quartiers riches : un cinquième des étages devrait être édifié dans les quartiers de la Muette et de Passy, ou aux environs du bois de Boulogne : 442 dans le 17^e (Plaine Mon-

(1) *L'entreprise française*, revue mensuelle de la Fédération nationale du Bâtiment et des Travaux publics, publie, chaque mois, la statistique de ces demandes en autorisation de construire et chaque année un commentaire qui donne un aperçu d'ensemble de l'activité de la construction.

ceau), et 218 dans le 7^e (Champ de Mars) ; en somme, la moitié des logements était destinée à une clientèle qui n'était pas touchée par la crise et qui avait les moyens de fortune nécessaires pour s'offrir le confort le plus moderne.

D'autre part, la construction, pendant cette année 1928, a trouvé un autre débouché dans les immeubles commerciaux : 713 locaux commerciaux ou industriels ont été édifiés. Nous n'en connaissons pas la situation géographique, mais le phénomène, envisagé dans son ensemble, reste suffisamment caractéristique. Cet attrait pour les locations commerciales est peut-être un effet assez inattendu de la loi sur la propriété commerciale qui constitue, grâce à la possibilité d'une révision triennale, un placement plus stable et moins incertain qu'une location bourgeoise, sur laquelle pèse l'hypothèque très lourde d'une législation taxatrice.

Il semble, pourtant, que les conditions de reprise de la construction à usage plus populaire ne soient pas encore réalisées. 1927 avait été une année d'insécurité monétaire, 1928 marque les premiers effets très heureux de la stabilisation, l'année 1929 est une année de plein développement.

Pour la première fois, depuis la guerre, on a acheté du terrain, non pour spéculer mais pour construire ; c'est le premier effort véritable, fait par l'initiative privée, pour résoudre la crise du logement. Les locaux commerciaux ont moins de faveur qu'en 1928 (677 contre 713). L'effort constructif porte sur la catégorie des habitations collectives : le pavillon individuel et la maison à un étage sont bien morts pour Paris.

Il est intéressant à ce point de vue de noter le recul régulier et rapide des habitations individuelles, depuis 1926 : 1926 : 163 ; 1927 : 81 ; 1928 : 80 ; 1929 : 52 ; 1930 : 37. C'est une conséquence certaine de la hausse foncière : le terrain a augmenté dans des proportions telles qu'il est indispensable de l'utiliser d'une façon plus complète qu'auparavant, pour que cette augmentation de prix ne se fasse pas trop sentir dans le montant des loyers.

Malheureusement, la plus grande partie des logements nouvellement construits, pour ne pas dire la totalité, est inaccessible aux mal logés. Plus du cinquième des étages construits est situé dans le 16^e arrondissement : la zone privilégiée, où se construi-

sent ces nouveaux immeubles, est située à l'ouest de Paris : Boulogne, Neuilly, la Muette, Passy, le quai d'Orsay.

Le bel élan de 1929 ne devait pas durer ; les demandes en autorisation de construire sont, en 1930, inférieures en nombre de 250 : 5.409 au lieu de 6.066. Le contingent d'étages, représentant l'effort constructif proprement dit, est de 4.571 étages contre 5.082, en 1929. Le ralentissement des constructions luxueuses s'est accentué : les placements, dans cette catégorie d'immeubles, n'ont pas été aussi avantageux que les constructeurs l'espéraient. On songe à des formules plus modestes, de réalisation moins coûteuse et plus en rapport avec les besoins du moment : 2.556 étages, c'est-à-dire plus de la moitié de ce qui a été construit se trouvent dans les quartiers de Montrouge, Vaugirard, les Buttes Chaumont, Picpus, la Butte aux Cailles, la Roquette, c'est-à-dire dans les arrondissements périphériques du sud de Paris.

Les quartiers, situés à l'ouest de Paris, favorisés en 1929, voient l'effectif des constructions nouvelles, qu'on leur destine, diminuer de moitié : 681 étages, au lieu de 1.170 étages, alors que d'autres quartiers moins périphériques, comme les Batignolles, Panthéon, Château d'Eau, Archives et Temple sont le théâtre de 800 demandes en autorisation de construire.

En 1931, nous prenons contact avec les répercussions dans le bâtiment de la crise générale qui a frappé toutes les industries. Le nombre des demandes en autorisation de construire est inférieur de 34 % à celui de 1930. Le fléchissement est un peu plus important encore, pour les étages destinés à l'habitation : 2.791 étages contre 4571 en 1930.

En résumé, depuis 1926 jusque fin 1931, sur 9.746 demandes en autorisation de construire qui ont été déposées à la préfecture de la Seine,

3.702 concernaient des locaux commerciaux et industriels, des travaux d'aménagement et des réparations.

929 concernaient des locaux destinés à l'habitation particulière et 5.126 concernaient des locaux destinés à l'habitation collective, représentant 24.890 étages.

A raison de deux logements en moyenne par étage, cela représente environ 49.780 logements, qui ont été mis sur le marché de logement depuis 1926. Mais il faut tenir compte du fait

que, de 1926 à 1929 (1), 1.098 immeubles représentant 30.000 logements ont été démolis pour des motifs spéculatifs, que des travaux d'utilité publique ont nécessité la destruction de 1.138 logements, et que le prolongement de l'avenue de la Muette, tel qu'on le projetait, fin 1930, laissait prévoir la disparition de 8.400 autres logements.

En outre, Paris contient encore 17 îlots insalubres ; leur destruction méthodique serait d'une utilité incontestable, mais ce serait 5.000 logements supprimés. L'agrandissement des halles mettra dehors 718 habitants.

Où toutes les personnes qui habitaient ces différents logements supprimés ont-elles pu trouver à se loger ?

Aux termes de la législation sur les loyers, tout propriétaire qui démolit un immeuble à usage d'habitation est tenu de fournir aux locataires qu'il exproprie un logement équivalent : par conséquent, les occupants des logements démolis ont dû trouver d'autres logements.

Mais qu'est-il advenu des expropriés ?

Pour ceux-là, des logements à bon marché ont été construits par les collectivités.

Voyons donc quelle a été l'importance de l'effort des collectivités ?

*
* *

On peut dire que, jusqu'à présent, nous n'avons relevé, depuis 1926, aucune réalisation de nature à apporter un remède au problème du logement populaire ; c'est vers la solution de ce problème qu'a été orientée, au contraire, la politique des collectivités.

1. — Ville de Paris.

La politique de construction de la Ville de Paris a été inspirée par une double préoccupation : contribuer à l'amélioration du logement populaire et rendre possible les opérations d'édilité.

Nous laisserons de côté le second aspect de cette politique qui n'apporte à la situation du logement qu'une amélioration qualitative, les opérations d'assainissement visant à détruire des

(1) Marc Aucuy, La crise du logement. Chronique immobilière. Revue d'Economie politique 1930, p. 1.003.

logements, insalubres sans doute, mais servant tout de même à l'habitation.

Pour remédier à la crise du logement, la Ville de Paris a construit trois catégories d'habitations :

a) *logements à bon marché.*

Antérieurement à la loi Loucheur, le Conseil municipal de Paris avait déjà mis en application un programme de construction de 11.872 logements, du type dit « à bon marché », dont 7.352 devaient être réalisés par les soins de la Ville de Paris et 4.520 par ceux de l'Office public municipal d'habitations à bon marché.

Sur ce programme, 8.600 logements étaient achevés et occupés lors du vote de la loi Loucheur, c'est-à-dire en 1928. Peut-être même l'étaient-ils en 1926 ; dans ce cas, ils auraient été compris dans le dénombrement de 1926 et ils ne devraient pas entrer en ligne de compte dans cette étude. Quant aux 3.152 logements, restant à édifier, pour que le programme municipal de construction antérieur à 1928 soit entièrement exécuté, ils ont été livrés à la location ces temps derniers : ceux-là constituent un gain net de logements.

A partir de 1928, la Ville de Paris n'intervient plus dans la construction des habitations à bon marché qu'à titre tout à fait exceptionnel, le seul organisme compétent pour l'exécution du programme de 18.000 logements, prévus pour Paris par la loi Loucheur, est l'Office municipal d'habitations à bon marché, auquel la Ville de Paris accorde sa garantie financière.

La situation, au 1^{er} Mars 1932 (1), était la suivante :

2.714 logements avaient été construits, tant par la Ville de Paris, agissant directement (317) ou par l'intermédiaire de son Office public (278) que par l'Office public municipal (2.119).

3.569 logements étaient en cours de construction,

1.236 logements représentaient des projets dotés mais pas encore mis en œuvre

Et 517 logements représentaient des projets en instance et non dotés.

(1) Ces chiffres et ceux qui suivent ont été communiqués par le service de l'habitation de la Ville de Paris.

b) habitations à bon marché améliorées.

Dans la catégorie des habitations à bon marché améliorées, il n'y avait, au 1^{er} Mars 1932, aucun logement construit.

Mais 693 logements étaient en construction, 940 logements représentaient des logements dotés et non mis en œuvre et 2.780 logements étaient simplement projetés.

c) logements à loyer moyen.

Dans la catégorie des logements à loyer moyen la première expérience de la Ville de Paris date des années 1925, 1926. Le soin de construire était laissé à un mandataire : la Régie immobilière de la Ville de Paris, société spécialement constituée à cet effet.

Le tiers du programme, originellement prévu, fut seulement réalisé : au total 1.093 appartements et logements (1) mis en location à raison de 2.000 francs par pièce. Il s'agissait d'une opération financière blanche, la Ville n'entendant faire ni bénéfice, ni perte.

L'opération sera exécutée intégralement par la Régie immobilière, en vertu d'une autorisation, votée par le conseil municipal le 23 Mars 1929, approuvée par décret en conseil d'Etat, le 22 Octobre suivant. La Régie immobilière devra en outre entreprendre en liaison avec la Ville de Paris, qui pour certains immeubles interviendra directement, la réalisation de la moitié du programme de 20.000 logements à loyer moyen, prévus par la loi Loucheur, l'autre moitié étant confiée à l'Office public municipal d'habitations à bon marché de la Ville de Paris.

La réalisation de ce programme a été moins rapide que pour les habitations à bon marché. Actuellement (2), l'état d'avancement des travaux est le suivant :

3.221 logements ou appartements ont été construits par la Ville de Paris, soit directement (1.529), soit par l'intermédiaire de la Régie immobilière de la Ville de Paris (1.692),

5.770 logements ou appartements sont en cours de construction

et 1.140 logements ou appartements constituent des projets dotés mais non réalisés.

(1) non compris 728 chambres isolées et 33 ateliers d'artiste.

(2) Au 1^{er} mars 1932.

d) *programme spécial de la Ville de Paris.*

Enfin, pour être complet, il convient de mentionner le nouvel effort de construction que la Ville de Paris a tenté, en 1930, pour arriver à une solution des deux grands problèmes qui l'angoissent : l'assainissement de Paris et la solution de la crise du logement.

Un des grands obstacles à la destruction des ilots insalubres, c'est l'impossibilité où se trouve l'administration expropriante d'assurer le relogement des expropriés. Or, il s'agit de travaux extrêmement urgents. Le nombre des locataires, occupant les immeubles insalubres acquis par la Ville de Paris en vue de leur destruction est, d'après le mémoire du Préfet de la Seine du 29 Juin 1930, de 8.400, représentant environ 19.300 personnes, dont 5.750 enfants. L'expropriation complète des ilots insalubres, d'autre part, nécessiterait la création de 50.000 logements, pour une population de 200.000 personnes. Ces 200.000 personnes sont exposées d'une façon constante aux plus graves maladies sociales. Il faut, en outre, prévoir de nombreuses opérations de voirie pour éviter que la circulation dans certains quartiers ne devienne impraticable.

M. Renard estimait, dans son mémoire, que le minimum à créer immédiatement, pour répondre à toutes ces demandes était de 30.000 logements, chiffre que la Ville de Paris a réduit à 20.000, en considération de l'effort financier très lourd qu'elle s'était déjà imposé pour la réalisation du programme de 18.000 logements, dont nous avons parlé.

Sur ces 20.000 logements, la moitié sera réservée exclusivement aux familles expropriées pour des raisons d'édilité (première catégorie), l'autre moitié étant mise sur le marché libre du logement (deuxième catégorie).

Au 1^{er} Mars 1932, la situation était la suivante :

Dans la première catégorie : 710 logements avaient été construits par la Société anonyme de gestion immobilière et 4.410 logements étaient en cours de construction.

Dans la deuxième catégorie : 845 logements avaient été construits par la même société et 5.210 logements étaient en cours de construction.

2. — Le Département de la Seine.

De son côté le département de la Seine n'est pas resté inactif.

Son organisme constructeur est unique : c'est l'Office départemental d'habitations à bon marché créé par décret du 18 juillet 1915.

La politique d'amélioration du logement pratiquée par l'Office départemental de la Seine avait déjà donné des résultats sous le régime de la législation ancienne sur les habitations à bon marché : 3.556 logements à bon marché répartis dans une vingtaine de communes suburbaines d'une part, et 634 habitations individuelles d'autre part, telle était en 1928 l'importance de l'effort accompli.

La part incombant au département de la Seine dans l'exécution du plan de construction arrêté pour la région parisienne par la loi Loucheur lui fut confiée. Une politique foncière intelligemment menée permit de constituer rapidement un domaine de 304 hectares de terrain à bâtir au prix moyen de 8 frs. 66 le mètre carré. C'est sur ces terrains, répartis dans les arrondissements de Sceaux et de Saint-Denis, que l'Office a réalisé ou projette de réaliser les programmes suivants :

a) dans le type des habitations à bon marché.

Au 1^{er} Mars 1932, 1.716 immeubles étaient construits, 8.768 étaient en cours de construction, 250 représentaient des projets dotés et non réalisés et 2.498 des projets en instance.

b) dans le type des habitations à bon marché améliorées.

Au 1^{er} Mars 1932, aucun immeuble n'était encore construit, mais 1.584 étaient en cours de construction, 113 constituaient des projets dotés et non mis en œuvre, 2.620 des projets en instance.

c) dans le type des logements à loyer moyen.

A la même date, 148 immeubles étaient construits.

3. — Les communes de banlieue.

Les communes de banlieue sont intervenues également par l'intermédiaire de leurs Offices d'habitations à bon marché.

Antérieurement à la loi Loucheur, 1.889 habitations à bon marché ont été construites.

Sous le régime de la loi Loucheur, l'activité des Offices communaux se résume dans les programmes suivants :

a) *dans la catégorie des habitations à bon marché.*

Au 1^{er} Mars 1932, 833 logements et appartements étaient construits, 2.057 étaient en cours de construction, 164 représentaient des projets dotés et non construits et 952 des projets en instance.

b) *dans la catégorie des habitations à bon marché améliorées.*

A la même date, 83 immeubles étaient en cours de construction.

c) *dans la catégorie des logements à loyer moyen.*

A la même date, 257 logements étaient construits.

4. — L'Assistance publique.

Enfin, l'Assistance publique a fait construire 1.186 logements à bon marché et 274 appartements à loyer modéré.

★
★ ★

En résumé, l'effort de construction depuis 1926 jusqu'à la fin de l'année 1931 a été le suivant, à Paris :

L'initiative privée, si toutes les demandes en autorisation de construire ont été suivies de construction, a contribué à la création de 49.780 logements et appartements nouveaux, mais le nombre des immeubles démolis s'est élevé par contre pendant la même période à 30.000.

Cela fait, compte tenu des demandes non réalisées et des démolitions intervenues, depuis 1929, un gain net de 15.000 logements en chiffres ronds.

La Ville de Paris, de son côté depuis 1926, a mis en location indépendamment de toute préoccupation édilitaire :

sur le programme antérieur à la loi Loucheur :	
3.152 logements à bon marché	3.152
sur le programme d'application de la loi Loucheur :	
2.714 logements à bon marché	2.714
	5.866
3.221 logements à loyer moyen	3.221
sur le programme spécial de 20.000 logements :	
845 logements de la 2 ^e catégorie	845
Soit ensemble	9.932
Sur ce total, 579 logements d'une part (groupe de la rue Letort) et 504 logements (groupe Didot) doivent être défalqués parce qu'ils ont servi au relogement d'expropriés	1.083
Le gain net pour la Ville de Paris est donc de :	8.849

Le résultat de l'activité de la construction à Paris, tant publique que privée, se solde donc par un gain d'environ 25.000 logements (1), dont 6.000, au maximum, sont accessibles à la famille ouvrière.

En banlieue, les logements construits sous le régime de la loi Loucheur sont de 3.000 environ, dont 2.500 sont accessibles à la famille ouvrière.

Ainsi, l'effort des collectivités n'a abouti jusqu'à présent qu'à la création de 8.500 logements populaires. Quant à l'initiative privée, non seulement elle n'a pas construit de logements à loyer modeste, mais elle a fait disparaître des vieux immeubles à location ouvrière pour construire des immeubles de luxe.

Il semblerait, par conséquent, que la crise quantitative du logement, si elle s'est atténuée, subsiste encore : telle serait du moins la conclusion à laquelle nous devrions arriver si nous tenions compte uniquement des statistiques que nous avons utilisées. Mais le phénomène du logement contient tellement d'impondérables qu'il serait hasardeux de s'en tenir à une pareille étude, même plus approfondie.

(1) En tenant compte des logements construits par l'Assistance publique.

Nous avons cru utile d'avoir une impression directe sur la situation actuelle du marché des locations en pénétrant dans les milieux qui suivent au jour le jour les transactions entre propriétaires et locataires, et nous avons eu la bonne fortune, grâce à l'accueil très aimable qui nous a été réservé, de pouvoir profiter de l'expérience de plusieurs personnes très autorisées et notamment de celle du directeur de l'un des plus grands offices de location pour la région parisienne.

II. — La situation du marché des locations en 1932

Quelle est actuellement la situation du marché des locations ?

Si la crise dans le domaine immobilier s'est manifestée avec un certain retard, son processus n'a pas été changé.

Ce sont les catégories de luxe, vivant d'une clientèle étrangère qui ont été atteintes les premières. Dès le krach financier de la Bourse de New-York, en 1929, les meublés de luxe ont été sans locataires et les propriétaires ont dû diminuer leurs prétentions. La crise des meublés de luxe a été suivie, un an plus tard, par la crise des appartements de luxe. Enfin à partir de 1931 et surtout à l'occasion de chaque terme de 1932, des baisses successives et importantes sur les locations se sont produites dans toutes les catégories : les locations commerciales se sont effondrées et actuellement chaque immeuble bourgeois a, en moyenne, un appartement libre. Les locataires ont retrouvé dans les discussions sur le prix des locations une position normale : avant de louer, ils peuvent choisir entre quinze offres différentes et donner leur préférence à l'appartement clair, aéré, situé à proximité de leur centre d'activité.

La baisse est variable suivant les arrondissements et suivant les quartiers et il est impossible de donner une formule qui traduise cette baisse d'une façon parfaite pour l'ensemble de la Ville de Paris, parce qu'on n'y trouve pas de logements rigoureusement comparables.

C'est pourquoi nous ferons une double distinction : distinction suivant les arrondissements et même les quartiers et distinction suivant la catégorie d'appartements, à grand confort, à confort moyen et à confort modeste.

Les arrondissements les plus atteints par la baisse sont les

arrondissements périphériques : à prix égal et à confort égal, les locataires préfèrent l'appartement le plus proche des moyens de transport et des centres de commerce. Font seuls exception le 16^e (quartier de Passy) et le 17^e où l'agrément du séjour compense l'éloignement : les appartements y sont occupés par une clientèle très bourgeoise qui a résisté à la crise. Le quartier d'Auteuil, par contre, a subi la baisse, parce qu'il est assez mal desservi et parce que la construction y a été particulièrement intensive depuis la guerre.

En dehors du 16^e (quartier de Passy) et du 17^e, les arrondissements les moins atteints sont, dans l'ordre, le 7^e grâce à sa proximité du centre, à ses voies larges et à ses immeubles bien construits, le 5^e, le 6^e, et le 9^e arrondissement.

En banlieue, la baisse n'est pas encore sensible.

Dans les arrondissements où la baisse s'est produite, elle a été de l'ordre de 30 à 50 %, suivant la catégorie envisagée.

1. — Appartement vaste avec un très grand confort.

C'est la catégorie d'appartements, qui vient immédiatement après les meublés destinés aux Américains ; ils comprennent un hall, des galeries, un ou plusieurs offices, des lingerie, plusieurs salles de bains, des chambres de domestiques avec le confort, un ascenseur pour le service en plus de l'ascenseur pour les locataires. Il y a évidemment des degrés dans le confort, mais au point de vue de la valeur locative actuelle les différences sont négligeables. Les prix de location varient entre 5.000 à 7.000 francs la pièce et pour les appartements, dont l'entretien est coûteux, les preneurs sont rares.

Dans tous les cas, au-dessus de 20.000 francs de loyer, les transactions sont difficiles et les vacances sont fréquentes.

2. — Appartement à confort moyen.

C'est l'appartement classique, dont les chambres ont entre 11 et 14 mètres carrés et dont les autres pièces ont une superficie de 15 mètres carrés au moins. Il est pourvu d'ascenseur, du chauffage central, de chambre de bonne, de salle de bains, de water-closet, de penderie, d'eau chaude et froide, de gaz et d'électricité.

Le loyer de ces appartements est très variable suivant les arrondissements et suivant le degré de confort : certains n'ont

ni ascenseur, ni eau chaude. Il oscille pour les premiers entre 3.000 et 5.000 francs la pièce, et pour les seconds entre 2.500 et 3.500 francs. La baisse est plus prononcée dans les arrondissements périphériques et notamment au sud de Paris dans le 12^e, le 13^e et même le 11^e.

3. — Appartement modeste et logement ouvrier.

Ces appartements ont rarement plus de deux ou trois pièces, et ils n'ont pas de confort : leur clientèle est faite de familles modestes d'employés ou d'ouvriers. Ils restent encore très chers, si l'on songe à la capacité de paiement des locataires auxquels on les destine.

Une pièce avec cuisine se loue au minimum de 2.500 à 2.800 francs : 2.000 francs si elle donne sur un passage, 3.000 francs s'il y a le confort. Deux pièces avec cuisine sans confort ont un loyer qui oscille entre 3.500 francs et 4.500 francs. Trois pièces avec cuisine se louent plus de 4.500 francs sans le confort et 6.000 francs avec le confort.

Cette baisse des loyers, là où elle s'est produite, paraît avoir atteint son niveau le plus bas ; mais il existe beaucoup d'immeubles qui sont restés en dehors du mouvement de baisse. Les propriétaires qui n'ont qu'une seule vacance préfèrent laisser libre leur appartement, plutôt que de consentir une réduction, dont les autres locataires auront connaissance et qu'ils feront valoir pour obtenir des réductions de loyer, en menaçant de partir à leur tour.

Que signifie cette baisse de loyers ? Est-elle le signe que la crise du logement est résolue ?

Nous ne le croyons pas. Sans doute la crise n'a plus son aspect brutal, sa forme quantitative, mais le problème du logement reste posé.

Dans les logements luxueux, le nombre des locaux vacants est considérable, par suite de l'abstention d'une clientèle d'étrangers, pour lesquels le problème du logement ne se posait pas ; même après la réduction importante des loyers qu'ils ont dû subir, ils restent inaccessibles aux classes moyennes.

Dans les logements confortables, la décrystallisation qui s'est produite s'explique par une diminution de la capacité de paiement des locataires des classes moyennes, qui restreignent leur train de vie, prennent un appartement plus petit pour diminuer

les dépenses de logement ou de personnel. Il est possible, lorsque la crise s'atténuera, qu'ils reprennent leurs anciens appartements. Ce besoin général de restriction se manifeste dans la tendance à réduire les frais de transport au détriment de l'agrément du séjour : on retourne vers les arrondissements du centre ou de la première zone et on abandonne les espaces libres des fortifications.

Quant aux logements modestes, ils ont dans une très faible mesure profité du tassement des prix : comme ils sont au bas de l'échelle des logements, ils supportent dans toute sa force le contre-coup du décalage, qui s'est produit dans les catégories supérieures. L'ancienne clientèle de ces logements souffre de la concurrence nouvelle des locataires qui réduisent leur train de vie et n'en conservent pas moins une capacité de paiement supérieure à la sienne.

En définitive, le fait que les loyers des logements modestes n'ont pas baissé dans la même proportion que les loyers à grand confort et à confort moyen équivaut, si les revenus de leurs occupants ont baissé, à une augmentation de loyer.

Cette amélioration apparente de la situation du logement est trompeuse ; elle fournira, sans aucun doute, à cette catégorie d'esprits, qui retient avec plaisir toutes les raisons bonnes ou mauvaises de ne pas agir, des arguments excellents pour convaincre l'opinion publique mal informée de l'inutilité d'une politique plus large en faveur du logement populaire.

En ce qui nous concerne, nous considérons que le problème du logement reste entier. La crise, que nous traversons, n'aura facilité la solution que si la capacité de paiement des locataires n'a pas diminué ou a diminué dans des proportions moins fortes que le coût de construction. Le problème du logement désormais est tout entier axé autour de la question très délicate de l'équilibre financier de l'opération de construction. Que signifie, en effet, au point de vue de la solution du problème du logement, une baisse momentanée des loyers si elle s'explique toute entière par un besoin de restriction des dépenses et si, en période normale, il devient impossible de mettre en harmonie la capacité de paiement des locataires et les besoins normaux de rémunération des capitaux investis dans le coût de construction ?

LIVRE DEUXIEME

Le problème financier
de l'habitation

PREAMBULE

ASPECTS PERMANENTS ET ASPECTS PASSAGERS DE LA CRISE DU LOGEMENT

L'acuité du problème du logement, pendant les dix dernières années, a renouvelé la question et fait apparaître des aspects nouveaux : insuffisance numérique des habitations, mauvais état d'entretien du bâtiment, variation anormale de la demande de logements.

Ces aspects nouveaux n'ont été que passagers. Les réformes entreprises pour l'amélioration du logement ont eu pour premier effet de les atténuer, au point de les rendre insensibles et presque imperceptibles. Et leur disparition, qu'on peut envisager comme prochaine, nous conduit à les opposer aux caractères permanents par lesquels la crise actuelle du logement se relie à celle d'avant guerre.

Il n'est pas sans intérêt, pour l'étude du problème financier de l'habitation, de connaître les causes d'un bouleversement aussi complet que celui dont nous venons d'être les témoins et c'est à quoi sera consacré ce préambule.

On commençait déjà à s'inquiéter avant guerre des résultats désastreux, engendrés par l'application des principes de l'école libérale à la construction et à la gestion des habitations. Le seul jeu de la libre concurrence ne parvenait pas à pourvoir le pays des logements, qui lui étaient indispensables pour abriter ses travailleurs.

A l'origine du mal, se trouvait l'afflux des populations rurales vers les villes ; les centres d'industries jouaient le rôle de

centres d'attraction ; la main-d'œuvre rurale désertait les campagnes, où les patrons étaient dans l'impossibilité de prélever sur un profit trop maigre et souvent inexistant les sommes suffisantes pour leur assurer le minimum de bien-être. A peine arrivés à la ville, le problème du logement se posait pour ces déracinés. Les loyers trop élevés, l'impossibilité de construire ne laissaient qu'une solution : le faubourg et ses maisons étroites, construites sans souci d'hygiène ou de confort sur des terrains insuffisamment aménagés ; c'était, à brève échéance, le taudis, le surpeuplement et toutes leurs conséquences désastreuses.

Que l'initiative privée fût impuissante à supprimer le mal, cela ne doit pas nous étonner : en raison du prix de la construction et des terrains, il était alors impossible de bâtir des logements, dont le loyer s'adaptât à la capacité de paiement des locataires ouvriers.

La guerre provoqua un arrêt brutal de toutes les industries. Celle du bâtiment eut à souffrir, plus que les autres, parce que toute la main-d'œuvre qu'elle employait fut mobilisée au front. Toutes les possibilités de la nation en matière de construction furent consacrées aux besoins nécessités par la conduite de la guerre : l'industrie du bâtiment fut donc privée à la fois de capitaux, de main-d'œuvre et de matériaux.

Pendant cette période, pourtant, s'accumulaient toutes les causes de la crise brutale, qui devaient apparaître dès la fin des hostilités.



La première de ces causes doit être trouvée dans l'intensité des phénomènes de population, après guerre.

1 million 500.000 tués, tel avait été le bilan de la guerre, du côté français. Il semblait que la disparition brutale d'un nombre aussi considérable d'individus aurait dû écarter, pour les autres, le danger du surpeuplement.

En dehors du fait brutal de la diminution de population, il faut tenir compte, en effet, des répercussions sur la nuptialité et sur la natalité.

La moyenne des mariages à Paris, pendant les années 1910, 1911, 1912 et 1913 s'élevait à 31.884 par année considérée, alors que pour les années de guerre, 1915, 1916, 1917, 1918, elle était tombée à 21.019 (1).

La mort du père de famille entraîne la dislocation de son foyer ; ceux qui restent se regroupent, soit chez les parents, soit chez des amis pour éviter les frais d'un loyer, et c'est un logement rendu libre.

Toutes ces raisons firent croire à des esprits avertis (2) que la demande de logements ne serait pas très importante, après la guerre, et qu'il serait relativement facile de la satisfaire.

Rien n'était plus trompeur, en effet, que les statistiques de logements vacants : la proportion des appartements disponibles était forte pendant la guerre, si on juge par le pourcentage des logements vacants par rapport au nombre total des logements :

2,1 % en 1910 représentant 5.253 logements vacants

1,8 % en 1911

1,7 % en 1912

1,8 % en 1913

2,5 % en 1914

4,7 % en 1915

6,3 % en 1916

5,3 % en 1917 représentant 14.893 logements vacants

On pensait également que les populations rurales qui étaient venues à la ville pour travailler dans les usines de guerre repartiraient aux champs, dès que l'activité culturelle y aurait repris son rythme du temps de paix.

Au lieu de cela, on vit se dessiner, dès la conclusion de l'armistice, un grand courant qui amena vers les villes et plus spécialement vers la région parisienne des individus de toutes catégories sociales. Les phénomènes de population prirent un développement intense ; le nombre des mariages atteignit à Paris pour les années 1919, 1920 et 1921 une moyenne de 47.710 contre 31.950 en 1913, et dans la France entière pour les années 1920, 1921 et 1922 une moyenne de 487.770 contre 312.036 en 1913 ;

(1) Annuaire de statistique municipale 1925-1926

(2) Hersent. Une politique de la construction après guerre. Travaux publics et Bâtiments. Paris 1919.

la natalité reprit un rythme accéléré, comme si les parents français avaient pris conscience des vides qu'il fallait combler.

Bref, malgré un déficit de population, la crise existait en puissance. La cause de son aggravation est moins, en effet, dans le nombre des individus que dans le nombre des ménages. L'augmentation des ménages fait apparaître une insuffisance numérique du logement et l'augmentation de la population, une insuffisance qualitative.

La population, qui avait déserté les villes, au moment des grandes offensives allemandes, réoccupa les logements abandonnés. Les réfugiés préférèrent souvent une situation même précaire et un abri même insuffisant à l'incertitude du rapatriement dans leur pays, transformé en ruines désertes par le retrait des troupes et le silence des canons. Les étrangers recommencèrent à affluer, les uns pour se fixer dans la seule ville qui leur donnât les jouissances artistiques et intellectuelles dont ils avaient besoin, les autres pour avoir le spectacle d'une France dévastée et renaissante. Beaucoup de Russes chassés de leur pays par la terreur bolcheviste vinrent chercher dans nos villes un asile et du travail.

Enfin, les usines de guerre ne fermèrent pas leurs portes ; on se contenta de remplacer la fabrication des engins de guerre par la fabrication d'objets convenant mieux à une période de paix. L'industrie se réveillait après un long sommeil plein de cauchemars et des débouchés s'offraient à son activité. La perspective de hauts salaires et d'une vie moins pénible qu'à la campagne retint les travailleurs dans la région parisienne.

D'ailleurs, rien n'a été fait, à cette époque, pour encourager ce retour à la campagne : des problèmes trop graves et trop pressants comme la reconstruction des régions dévastées se posaient pour que le législateur ait le recul, la largeur de vues, le sens de l'intérêt futur des générations, nécessaires à l'élaboration d'une législation à répercussion aussi lointaine.

La réadaptation fut trop brutale ; le logement incapable de s'adapter ne pouvait pas suivre.

★★

Le bâtiment français sortait de la grande épreuve dans une situation lamentable.

On prolonge la vie des maisons comme la vie humaine, par

des soins, des réparations intelligentes et faites à temps. Qui aurait pu les faire ? Les propriétaires et les entrepreneurs étaient au front, les uns privés des ressources de leur loyer, les autres privés de leur main-d'œuvre et de leurs matériaux.

Il ne pouvait être question ni d'embellissement ni de construction nouvelle.

On s'est contenté, tout au plus, d'achever ce qui avait été commencé dans la catégorie des immeubles d'habitation.

D'après le mémoire du préfet de la Seine sur les finances de la Ville de Paris en 1918, cité par M. Hersent dans son ouvrage sur « Une politique de la construction après guerre (1) », on a achevé, depuis le mois d'Août 1914 jusqu'à la fin de la guerre, en quatre années, 703 maisons représentant une valeur locative de 16.450.336 francs, alors que la moyenne annuelle des constructions entières nouvelles (usines comprises) était de 935, de 1900 à 1910 (2), représentant une valeur locative moyenne de 13.241.863 francs.

Le peu d'activité constructrice qu'il peut y avoir est consacré à l'édification d'usines et à des constructions d'intérêt militaire.

De 1900 à 1910, le chiffre des usines avait baissé de 28 unités sur le territoire de la ville de Paris (2.644-2.616), alors que pendant la guerre on en a construit 126 d'une valeur locative d'ensemble de 1.887.238 francs.

L'après guerre ne présente pas une situation meilleure.

En 1913, 6.469 étages avaient été construits pour l'habitation ; en 1920, on n'en construit que 255 ; en 1921 : 232 et en 1922 : 684. A partir de 1923, la progression devient plus rapide : 1735 étages pour 1923, 2747 pour 1924, 2565 pour 1925.

La courbe de progression des maisons particulières est sensiblement la même.

Contre 106 maisons en 1913, il y en a 11 en 1920, 61 en 1921, 120 en 1922, 171 en 1923, 144 en 1924, 195 en 1925.

Ainsi, alors qu'à la fin de la guerre s'accumulaient les besoins en logement : besoins normaux résultant de l'usure du lo-

(1) *Loc. cit.*

(2) D'après le Livre foncier de Paris, paru en 1911 : tableau des constructions nouvelles à Paris de 1872 à 1910, graphique II. Paris, imprimerie Chaix, 1911.

gement pour chaque année de la guerre et non satisfaits, besoins créés par le progrès matériel et les déplacements de population apparaissant avec chaque année qui allait s'écouler et qui demanderaient à être satisfaits, besoins anormaux créés par la destruction massive d'immeubles dans les régions dévastées, l'industrie et l'initiative privée cessaient de construire. Il en fallait moins pour créer une crise quantitative du logement.

Mais pouvait-il en être autrement ?

★
★★

La guerre a bouleversé le marché de la construction, d'une façon profonde. Un hiatus, une coupure se sont produits entre d'une part le coût de construction et d'autre part les revenus des immeubles.

Le prix des loyers est fixé arbitrairement par la loi, il est maintenu à un cours fictif : on ne lui permet pas de s'adapter, de s'ajuster, de suivre le mouvement de hausse générale des prix, alors que tous les éléments du coût de construction précèdent le plus souvent ce mouvement. Les logements et les immeubles cessent d'être rémunérateurs.

Les conditions de logement se stabilisent brutalement ; en face d'une situation aussi paradoxale, la perspective d'un changement de logement devient une catastrophe.

Le rapport entre la dépense consacrée au loyer et le revenu des locataires se modifie. Le locataire ne prend plus pour base un loyer valorisé dans l'établissement de son budget.

Très rapidement, un bouleversement très grave se produit dans l'économie nationale : une partie des revenus change d'affectation. Ce qui, auparavant, était consacré à la réparation des immeubles, à la rémunération des capitaux engagés, au service des intérêts, à la confection des réserves destinées à l'amortissement est perdu pour les propriétaires et les bailleurs de fonds. Tous ces capitaux vont vers d'autres entreprises plus rémunératrices, au lieu de s'investir dans la construction. Pour animer le marché de la construction, il n'y a qu'une catégorie d'individus : ceux qui disposent de revenus importants et qui sont susceptibles d'acheter leur appartement.

Il fallait combler la coupure qui s'était brutalement

creusée, après la guerre, entre l'importance des capitaux à engager dans la construction et la nature des revenus à escompter. Suffisait-il pour y parvenir d'un peu de hardiesse et d'entreprise ? La spéculation pouvait-elle jouer ici un rôle ?

Avant la guerre, le rendement d'un placement immobilier était supérieur au rendement d'un placement en rentes sur l'Etat ; la raison en était simple : le placement immobilier présentait, par rapport au placement mobilier, un assez grand nombre de désavantages, qui écartaient une catégorie importante de capitalistes.

Un placement immobilier exigeait des capitaux très importants. Il faut, en effet, exclure de cette catégorie de placements les acquisitions de petites maisons, parce que ce genre d'opérations financières se rapproche plus du contrat d'assurance sur la vie que des placements immobiliers : ce que l'acquéreur y cherche, c'est la certitude d'avoir un abri pour ses vieux jours, l'assurance contre le risque de résolution du bail qui lui a été consenti, contre l'ennui de chercher un autre logement et le souci de déménager son mobilier plus qu'une rémunération avantageuse de son capital. Cette considération donne à l'immeuble acquis une valeur de convenance, qui se traduit par une augmentation du prix d'achat.

Au contraire, dans l'appréciation de la valeur de l'immeuble, le capitaliste, qui veut obtenir une rémunération avantageuse de son capital, ne tient pas compte de cette valeur de convenance. Seule, la considération du revenu net du capital qu'il engage (prix principal et frais d'achat) détermine son opinion. A Paris, les immeubles de rapport se vendaient rarement avant guerre à un prix inférieur à 50.000 francs ; et 50.000 francs constituaient un capital, dont peu de personnes disposaient, en vue de placements à effectuer.

Même parmi les personnes disposant d'un capital important, la considération de l'immobilisation prolongée d'un pareil capital rendait impossible, pour elles, le placement immobilier. Il n'existe pas une bourse des immeubles, comme il existe une bourse des valeurs. La réalisation d'un immeuble est une opération, qui devient souvent désavantageuse, si elle est brusquée ;

il faut que le vendeur sache attendre l'occasion favorable, que le hasard fera naître.

Enfin, la gestion d'un immeuble nécessitait plus de soins que la gestion d'un portefeuille : donner à bail l'immeuble, encaisser les loyers, faire exécuter les réparations nécessaires, surveiller l'entretien sont des opérations difficiles qui prennent beaucoup de temps.

Ce sont ces considérations qui éloignaient du marché immobilier toute une clientèle d'acheteurs, dont l'abstention supprimait pour les acquéreurs une concurrence gênante et leur permettait d'obtenir, grâce à la modicité du prix de revient, un placement plus rémunérateur.

Inversement, la perspective d'un rendement plus rémunérateur et éliminant tout risque de dépréciation du capital maintenait autour des placements immobiliers une clientèle aussi fidèle qu'elle était peu nombreuse. Dans les villes très importantes, à développement régulier, la perspective de plus-value était telle que beaucoup de capitalistes considéraient comme plus avantageux de construire un immeuble, conçu avec les perfectionnements de la technique moderne, que d'acheter un immeuble vieux, qui nécessitait des frais de réfection et des frais d'acquisition importants.

Il semblait donc que, pendant cette période d'avant guerre, les deux aspects de la spéculation immobilière : acquisition d'immeubles déjà existants et construction d'immeubles neufs s'équilibraient par un phénomène de réactions réciproques. Lorsque le prix des immeubles haussait d'une façon anormale, il devenait plus avantageux de construire, et l'apparition d'un nombre trop considérable de constructions neuves, en augmentant le nombre d'immeubles susceptibles d'être vendus ramenait le prix des immeubles au taux d'équilibre. Le mouvement de construction était étroitement lié à la valeur des immeubles : plus les immeubles étaient appréciés et plus la construction était prospère : il est bon de noter au passage l'harmonie apparente du mécanisme fondamental de la construction, sous un régime de liberté.

Mais la guerre est venue, bouleversant le monde et les techniques. A partir de ce moment, il y eut une rupture complète d'équilibre entre le prix des immeubles anciens et le prix des

constructions à édifier, de même qu'il y eut rupture entre le prix des loyers et le coût de construction.

Les lois de taxation furent un obstacle à la revalorisation des immeubles anciens et la concurrence des loyers taxés enleva au placement en constructions neuves ses avantages de sécurité et de stabilité.

Les capitalistes, à la recherche de placements immobiliers, tinrent compte dans l'appréciation de la valeur des immeubles, qu'ils se proposaient d'acheter, du loyer réellement encaissé, sans considération des augmentations qui pourraient être successivement autorisées par la loi. Les immeubles ne suivirent donc pas le mouvement de hausse générale des prix, conséquence de la dépréciation monétaire.

Autrement dit, ils se déprécièrent. Cette baisse de la valeur des immeubles a été matérialisée d'une façon frappante par M. Michel, inspecteur du Crédit Foncier, dans une étude qu'il a publiée dans la Construction moderne (1). M. Michel estime que la fortune privée de la France oscillait, en 1914, entre 290 et 300 milliards de francs or, répartis de la façon suivante :

	En Milliards	% du total des valeurs mobilières et immobilières
Valeurs mobilières	154	52,7 0/0
Valeurs immobilières appartenant aux particuliers et grevés d'une dette hypothé- caire de 14 à 15 Milliards	138	47,3 0/0
Immeubles susceptibles de revenus appar- tenant à des collectivités administratives . .	8	
	300	

Or, en 1928, la fortune privée en France s'exprimait par un chiffre, oscillant entre 1200 et 1300 milliards de francs-papier. Ce chiffre enregistre un appauvrissement de la France, en général, puisque, si le coefficient de dévaluation de la monnaie, soit 5, avait été pris comme base de revalorisation de la fortune française, celle-ci aurait dû s'élever à 1500 milliards de francs, en 1928.

(1) Michel : La fortune privée de la France. La construction moderne 1928, p. 354.

Cette baisse est due, soit aux valeurs mobilières, soit aux valeurs immobilières, soit aux unes et aux autres. Si cette dernière hypothèse s'est vérifiée, les coefficients qui indiquent la répartition de la fortune privée française en revenus immobiliers et en revenus mobiliers n'ont pas dû changer, puisqu'ils expriment une valeur relative. Or, il n'en est rien ; le pourcentage des valeurs immobilières a baissé de 7,8 % (39,5 % au lieu de 47,3 %) et cette baisse ne peut s'expliquer par une diminution dans le nombre des immeubles. Depuis 1914, deux événements se sont produits, qui ont pu faire varier le nombre des immeubles : la destruction massive d'immeubles dans les régions dévastées et le rattachement de l'Alsace et de la Lorraine à la France. Or, la reconstruction des immeubles, dans les régions dévastées, était presque entièrement achevée, en 1928 ; en tous cas, il est certain que l'appoint des trois départements recouvrés a compensé et au delà le nombre d'immeubles qui n'avaient pas encore fait l'objet d'une reconstruction.

Il resterait possible que la fortune privée des trois départements recouvrés ait comporté un partage tel entre les valeurs mobilières et les valeurs immobilières qu'en s'intégrant dans la fortune française, elle en ait modifié l'aspect. C'est peu vraisemblable ; d'abord, parce que l'importance des valeurs immobilières en quantité et en prix était sensiblement la même qu'en France et ensuite, parce que, s'il y avait eu une différence, cette différence n'aurait pu avoir une répercussion aussi importante sur la répartition de la fortune française.

Il y a donc bien eu une dépréciation des immeubles en France et cette dépréciation s'est manifestée, d'une façon à peu près identique, là où les lois sur les loyers étaient applicables.

M. Michel, dont l'autorité s'est établie par des articles et des ouvrages sur la question, a fixé d'une façon précise (1) la valeur moyenne des immeubles, à Paris, par rapport à l'avant guerre, telle qu'elle se dégage des ventes amiables et des adjudications.

Pour les immeubles à affectation commerciale le coefficient, en 1928, était de 3.

Pour les immeubles destinés à l'habitation, il y a lieu de

(1) Michel. La construction moderne, année 1928, p. 233.

distinguer entre l'immeuble bourgeois, généralement sans confort moderne, et l'immeuble à petites locations.

Voici quels sont les coefficients de revalorisation établis par M. Michel, pour les immeubles de la région parisienne :

	1925	1926	1927	1928
Immeubles bourgeois	255	280	240	245
Immeubles à petites locations	200	220	200	205

Si l'on compare ces données avec le coefficient de dévaluation monétaire du franc d'une part (5) et l'indice des prix de gros d'autre part (6), on aura une idée exacte de la perte subie par les propriétaires d'immeubles d'avant guerre.

Il est certain que cet état de choses, s'il n'a pas affecté de façon sensible le marché immobilier, puisque les transactions immobilières ont été, pendant les années d'après guerre, d'une activité fébrile, anormale même, a fait grand tort à la construction.

A défaut de rendement intéressant, le capitaliste se serait peut-être contenté de la sécurité du placement immobilier. En période d'instabilité monétaire, c'est une considération qui n'est pas négligeable. De fait, les immeubles anciens, au moment de la débâcle monétaire, présentèrent un vif attrait, qui s'est traduit par une augmentation importante des transactions immobilières, augmentation particulièrement frappante en 1926. Mais les fluctuations monétaires rendaient hasardeuse toute opération de construction neuve.

La dernière cause de la crise quantitative du logement est, en effet, l'instabilité monétaire.

Elle se distingue des autres, parce que son influence n'a pas été déterminante et qu'elle a seulement prolongé l'effet produit par les autres causes en maintenant les conditions défavorables à l'apparition d'une solution.

« L'immeuble ne vit et ne prospère que dans la stabilité monétaire, comme tout ce qui dure (1) ». Or, telle n'était pas l'atmosphère, jusqu'au jour où la stabilisation fut effectuée.

La possibilité d'une revalorisation de la monnaie instable

(1) Marc Aucuy. La crise du logement. Revue d'économie politique, année 1927, p. 575.

rend dangereuse une opération financière à longue échéance, pour les personnes qui contractent des engagements. Le propriétaire ou l'entrepreneur, qui passent des marchés de fournitures ou des marchés de travaux, prennent pour base d'établissement de leurs prix la valeur présente de la monnaie ; ils ignorent les variations de cours, qui se produiront dans l'avenir. Si la monnaie se revalorise, ils sont contraints de payer, en monnaie appréciée, une marchandise ou des travaux tarifés en monnaie dépréciée : l'opération est désavantageuse pour eux et avantageuse pour le fournisseur. Le risque est inverse, si la monnaie se déprécie. Cette appréhension de l'événement défavorable crée un état d'esprit qui paralyse tout dans le domaine de la construction.

Ainsi, quelle que soit la position d'esprit que prenne le constructeur ou l'entrepreneur, tout lui conseille d'attendre en période d'instabilité monétaire. S'il envisage une dépréciation du franc, il lui apparaît que le fossé entre le taux des loyers taxés et le taux des loyers libres va se creuser davantage, les loyers taxés devant rester constants et les autres devant suivre le mouvement de hausse des prix. S'il envisage une revalorisation du franc, il court le risque de payer en monnaie valorisée ce dont il a fixé le prix en monnaie dépréciée.

Lorsque la stabilisation de fait, en 1926, eut rétabli l'atmosphère de sécurité favorable aux opérations immobilières, il devint, semble-t-il, possible de faire à nouveau des prévisions à long terme. Les capitaux, pourtant, restèrent sur l'expectative, pendant toute l'année 1927 ; les revalorisateurs n'avaient pas abandonné complètement leur position et une offensive de leur part restait à craindre.

Enfin, la stabilisation légale vint en 1928, apportant à la construction les quelques chances de reprise que lui laissait la taxation des loyers.

Nous avons vu, dans le livre premier, l'orientation spéciale de cette activité immobilière et un pareil développement, déjà fait d'ailleurs, n'a pas sa place dans une étude des causes.

*
* *

En résumé, les aspects particuliers présentés par la crise du logement dans la région parisienne, pendant les dix dernières années, trouvent leur explication dans des phénomènes issus

directement de la guerre : phénomènes de population d'une part, défaut d'entretien des immeubles et absence de construction de l'autre.

Le législateur, loin de favoriser la reprise de la construction l'a entravée par la solution paresseuse de la limitation du taux des loyers, en remplaçant l'ancien taux d'équilibre entre la propriété ancienne et les immeubles neufs par deux taux de capitalisation distincts.

Enfin l'instabilité monétaire, en rendant impossibles les opérations à réalisation lointaine, portait le dernier coup mortel à l'activité constructrice en France.

De ces aspects passagers que reste-t-il ?

On a observé, peu de temps après la guerre, un tassement dans les phénomènes de population : la moyenne annuelle des mariages est tombée, pendant les années 1926, 1927 et 1928, à Paris, à 33.052 (contre 47.710 pour les années 1919, 1920, 1921). Un recul identique s'est manifesté dans les naissances. Le mouvement de la population rurale vers la région parisienne s'est arrêté brutalement par suite de la fermeture d'un nombre considérable d'industries touchées par la crise. Et les étrangers ont cessé d'envahir Paris, parce que l'heure était aux restrictions.

Du côté de la construction, la reprise ne demande qu'à s'accroître. Le législateur a prévu la suppression par paliers de la taxation des loyers ; chaque pas qui sera fait vers cette suppression entraînera un regain de l'activité constructrice. Enfin, la stabilisation monétaire a été opérée et ses heureux effets se sont déjà produits.

On peut donc dire qu'à chacune des causes de marasme, que nous avons signalées, une solution a été opposée et que cette solution est appliquée ou en voie de l'être.

Ce qui doit donc retenir notre attention dans ce livre deuxième, ce ne sont pas ces aspects passagers qui disparaîtront dans un délai qu'il est facile d'entrevoir, mais les causes durables de la crise que leur disparition progressive mettra à nu.

Au lendemain même du vote de la loi Loucheur, qui devait doter la France et la région parisienne de logements populaires, s'est dessiné un mouvement de hausse sur les prix des matériaux de construction. En 1929, à cette hausse des matériaux venait

s'ajouter une hausse foncière. L'activité constructrice, en 1929 a été malgré cela assez notable, mais le véritable caractère de cette activité est révélé par le genre de constructions édifiées. Ce sont des logements destinés à l'habitation collective, répartis dans les quartiers aristocratiques, dotés d'un grand confort et pour lesquels on demande des loyers exorbitants. La spéculation a orienté la construction vers les immeubles à loyer très élevé. Il n'a même pas été question des loyers dits modérés ou moyens, encore moins des logements destinés aux familles peu fortunées.

Les événements ont, par une évolution naturelle, disjoint la question du logement ouvrier de l'ensemble du problème du logement. La construction du logement ouvrier et, dans une certaine mesure, celle du logement moyen se présentent donc dans les mêmes conditions qu'avant guerre. Il semble même que la coupure, qui existait alors entre les éléments du coût de construction : matériaux, main-d'œuvre, terrain et crédit d'une part et la capacité de paiement des locataires d'autre part, se soit élargie.

C'est sous cette forme permanente que nous avons défini le problème qualitatif du logement.

Nous consacrerons à l'analyse de ses différents aspects : crédit et coût de construction, charges de la propriété bâtie et capacité de paiement des locataires ce livre deuxième.

PREMIERE PARTIE

Le Coût de Construction

TITRE PREMIER

LE CRÉDIT A LA CONSTRUCTION

Le problème du financement se pose, dans le domaine de la construction, quel que soit l'état d'équilibre économique de la période que l'on envisage. Seulement, alors qu'en période de fonctionnement régulier du mécanisme, la répartition du capital entre les diverses branches de l'activité économique se fait normalement, en période de fonctionnement anormal, le capital cesse d'alimenter la construction et va s'investir intégralement dans d'autres placements plus rémunérateurs.

Cette situation présente de très graves inconvénients.

Lorsque les capitaux sont abondants, la stagnation de l'industrie du bâtiment provoque une surabondance de capitaux dans d'autres branches d'industries et crée un état de déséquilibre : le bâtiment, qui fait l'objet d'une demande importante, n'a pas de capitaux pour la satisfaire et l'industrie voisine, contrainte par la surabondance de capitaux qui viennent s'investir en elle à une politique de production intensive, ne peut résoudre le problème angoissant des débouchés.

Par ailleurs, l'arrêt de l'activité constructive n'a pas pour seul effet de priver le pays des logements qui lui sont nécessaires ; il a aussi ses répercussions sur l'économie générale. Le bâtiment joue un rôle de régulateur ; les variations dans la valeur des immeubles, si elles sont quelquefois importantes, ne sont jamais brutales. Un pays, où le bâtiment chôme, est comme un moteur sans volant ; sa production est déséquilibrée et marche par à-coups.

Ceci démontre la nécessité d'organismes de crédit susceptibles de fournir à la construction l'argent qui lui est indispensable comme à toute entreprise dont les réalisations sont à échéance lointaine.

Cette question du crédit se pose pour l'entrepreneur de la même manière que pour l'industriel.

Les besoins en capitaux de l'entrepreneur sont de deux ordres : d'une part, des crédits d'affaires qui lui assureront les capitaux nécessaires pour le lancement de son affaire ; d'autre part, des crédits de campagne qui lui permettront d'avoir une trésorerie large, facile, lorsque par nécessité commerciale il sera dans l'obligation de consentir des délais à ses clients pour le règlement des travaux qu'il aura exécutés. L'activité financière des entreprises a pris depuis la guerre un développement tel que certaines d'entre elles ont dû se comporter comme de véritables banquiers ; c'est là une déformation de leur rôle qui est nuisible à l'équilibre des opérations de construction : elle donne la mesure du marasme du bâtiment.

C'est encore un problème de crédit que devra résoudre le constructeur-spéculateur, à l'origine de son opération spéculative.

Souvent, en effet, il ne dispose que d'une partie des capitaux à investir. Il espère consolider sa position, soit en vendant immédiatement une partie de sa construction, soit en faisant des locations avantageuses. Si, l'opération étant terminée, ses espérances sont déçues, il sera dans la nécessité d'avoir recours au crédit.

Le constructeur n'est pas toujours un spéculateur. Dans certains cas, c'est une personne de condition modeste, qui désire s'assurer un toit pour vivre ses derniers jours, dans un endroit choisi. Cette catégorie de constructeurs n'a pas recours au crédit, si le prix de la construction a été lentement amassé au cours d'une vie laborieuse. Mais que ce travailleur veuille, dès son mariage, jouir du logement qu'il convoite et le problème du crédit se posera dans toute sa complexité. Le seul gage qu'il pourra donner c'est sa volonté de travail, ses habitudes d'énergie, son instinct d'épargne : garantie sûre pour qui est à même d'apprécier ces qualités, nulle pour les autres.

Telles sont les formes actuelles du crédit privé à la construction ; elles se résument en deux mots : crédit au constructeur et crédit à l'entrepreneur.

Par ailleurs, il existe un problème du crédit public à la construction depuis que les Etats ont entrepris une politique officielle et publique du logement.

Le succès de cette politique n'est assuré que dans la mesure où il est possible de prélever chaque année sur les fonds publics, sans espoir d'amortissement ou de rémunération du capital, des sommes suffisantes pour construire le nombre d'habitations nécessaires. L'importance de ces sommes est d'autant plus grande que les capitaux privés investis dans la construction sont réduits. Le besoin de logement étant essentiel, il faut qu'il soit satisfait : si les capitaux ne vont pas naturellement s'investir dans la construction, l'Etat doit créer un mouvement artificiel de construction, en orientant arbitrairement vers elle une partie du capital national. Que cette politique publique du logement soit ou non nécessaire, le logement, en tout état de cause, tend à absorber sa part de revenu national, la seule différence est dans la répartition des charges sur les différentes classes de la population : ce que normalement le locataire devait payer, sous forme d'une augmentation de loyer, incombe dans ce système désorganisé à la collectivité : or, la collectivité puise ses ressources dans l'impôt. La protection des locataires par le système de taxation des loyers, en rendant nécessaires des dépenses publiques pour le logement, aboutit donc à une augmentation de charges pour l'ensemble de la population imposée. Quels sont les effets de cet accroissement des charges et quels sont finalement, par le jeu de l'incidence et des réactions nombreuses, les individus qui les supportent ? C'est une question intéressante mais complexe, qu'il nous faudra examiner plus loin, dans le chapitre consacré aux charges de la propriété.

Les dépenses publiques peuvent être couvertes au moyen de deux catégories de ressources ; les unes proviennent de l'impôt, les autres proviennent de l'emprunt. Les Etats ne peuvent demander à l'impôt un effort trop prolongé. Chaque fois qu'il s'agit d'une réforme profonde, dont les effets ne doivent pas se

faire sentir immédiatement, c'est à l'emprunt qu'ils doivent avoir recours et c'est sur le marché qu'ils vont chercher les capitaux. De sorte qu'en définitive, lorsque la politique de construction produit ses effets, le contingent de capitaux privés, qu'en période normale on trouve investi dans le bâtiment, a repris sa place : la répartition des capitaux entre les différentes branches de la production est redevenue normale, l'équilibre est rétabli.

Cette loi de l'équilibre de la production est impérative. Quel que soit le système en vigueur, elle exige qu'on la respecte. Toute la différence est dans la méthode ; cet agent d'équilibre c'est l'initiative privée et l'intérêt personnel en régime d'économie libre ou de libéralisme économique ; c'est l'Etat et les collectivités en régime d'économie marxiste ; c'est l'initiative privée contrôlée par l'Etat en régime d'économie organisée.

Quel que soit le système adopté, il y a un fait certain, c'est que nous tendons actuellement, sous de nombreuses influences, vers un système d'économie organisée ; il est donc nécessaire de faire une place dans ce chapitre à l'étude du crédit public à la construction, à côté de l'étude que nous entreprenons du crédit privé à la construction.

CHAPITRE PREMIER

LES SOURCES DU CRÉDIT PRIVÉ A LA CONSTRUCTION

Le problème du crédit à la construction se pose de façon très différente, suivant qu'il intéresse le constructeur ou l'entrepreneur. L'entrepreneur, c'est l'industriel qui s'engage à construire la maison ; le constructeur, c'est le capitaliste qui fait une opération spéculative.

L'entreprise industrielle débute avec un capital initial, qui sert pour une partie à créer l'instrument de travail : acquisition d'un terrain, construction de bâtiments, constitution d'un outillage, achat de matières premières et pour une autre partie à constituer un fonds de roulement. Une fraction des bénéfices procurés par l'exploitation sera, d'autre part, affectée à l'amortissement et à l'amélioration du matériel d'exploitation : une bonne entreprise doit avoir la possibilité de renouveler son matériel, lorsqu'il est usé, sans mettre en difficulté sa trésorerie.

« On admet théoriquement que le capital social est destiné à faire face aux charges d'installation et à la formation du fonds de roulement, tandis que l'entretien de l'appareillage et ses modifications successives sont payables sur les bénéfices normaux de l'exploitation » (1).

Mais ces conditions de bonne gestion financière sont rarement respectées. On considère, aujourd'hui, que le capital ac-

(1) Louis Agabriel, administrateur délégué de la S. A. G. A. Conférence faite à la société d'Economie sociale sur « le financement des crédits à moyen et à long termes des entreprises industrielles ». *Economiste européen*, n° du 31 mai 1929.

tions, apport de l'entrepreneur, doit être associé étroitement à son travail, participer à ses chances de gain et de perte et on lui assigne le rôle de « volant » ; c'est la réserve qui interviendra dans les circonstances critiques, ou permettra de réaliser le dernier effort qui amènera la conquête d'un nouveau marché. Les dépenses d'établissement, toujours importantes mais sans risque de dépréciation rapide, doivent être couvertes à l'aide de l'emprunt. Quant au fond de roulement, rien ne permet de prévoir quelle sera son importance ; tout dépend du rythme de production, de la capacité de paiement des consommateurs éventuels, du nombre et de la durée des crédits qu'il faudra consentir. Dès lors, est-ce une opération avantageuse que d'immobiliser des capitaux improductifs qui ne suffiront peut-être pas en période de production intensive ?

Et c'est ainsi que l'entreprise industrielle a recours au crédit pour les frais d'établissement, les opérations commerciales et la transformation du matériel : emprunt obligataire pour les dépenses d'établissement, recours au crédit commercial à court terme et à moyen terme pour les besoins de trésorerie, enfin émission de bons ou prêts renouvelables pour les transformations de matériel. Telles sont les méthodes financières adoptées par les entreprises industrielles importantes.

Dans les entreprises industrielles, dont l'activité est consacrée à la construction, elles prennent une forme plus prononcée encore, parce que le crédit à la clientèle est la règle, alors que pour les autres c'est l'exception.

En dehors des grandes entreprises, il existe un nombre considérable de petits patrons, dont les besoins sont différents.

La fortune personnelle de l'entrepreneur constitue le capital initial consacré à l'acquisition du matériel : ce capital n'est jamais amorti et les bénéfices immédiatement réinvestis servent à développer l'entreprise. Les créances sur travaux en cours, escomptées dans la forme ordinaire, composent le fonds de roulement. Or, en matière de travaux, si les règlements sont assez rapides, lorsqu'il s'agit de constructions neuves : 80 % au comptant, 10 % six mois après et le surplus un an après, il n'en est pas de même pour les travaux de réparation qui donnent son activité essentielle à l'entreprise.

En somme, ce qui fait le plus défaut à ces petites entreprises,

c'est le fonds de roulement : elles ont constamment besoin de capitaux pour assurer leur trésorerie. Aucune organisation, avant guerre, n'était à même de les leur procurer.

Il n'y a aucun rapport entre le crédit long commercial, dont la durée maxima est de cinq ans et le crédit de longue durée auquel a recours le constructeur à l'origine des opérations spéculatives. Le constructeur a besoin de capitaux importants pour régler son entrepreneur : ces capitaux, il les apportera pour partie, mais pour le surplus, soit qu'il soit gêné par des immobilisations, soit qu'il fasse purement et simplement de la spéculation, il est obligé d'avoir recours au crédit.

Pour ce crédit, aucune garantie réelle ne sera exigée, si l'emprunteur s'engage à rembourser dans un délai de trois années au maximum. Mais, si l'amortissement de la dette doit se faire sur une période plus longue, il devient nécessaire de donner une garantie hypothécaire. C'est ce qui se produit le plus souvent.

L'étude du crédit au constructeur nous conduit donc directement à l'étude du crédit hypothécaire. Ce serait une erreur de croire, en effet, que le problème du crédit à la construction se pose seulement au moment précis où s'effectue le travail de construction : ce problème est lié à l'existence même de l'immeuble.

La construction d'un immeuble est le plus souvent une opération spéculative ; c'est un moyen pour le capitaliste de faire fructifier ses capitaux. Avant de choisir son mode de placement, le capitaliste suppose tous les risques de la décision qu'il va prendre et le risque d'immobilisation de son capital lui apparaît d'une façon complète. Dans quelle mesure, s'il a un besoin immédiat de son capital par suite de revers économiques, pourra-t-il, en conservant son immeuble, trouver du crédit ? Quelle est l'importance et le coût du crédit que notre système français de crédit hypothécaire mettra à sa disposition ? (1).

(1) Questions auxquelles nous voulons répondre en laissant de côté le problème du crédit à l'entreprise parce que, sous ses deux aspects : crédits de banque à long terme et crédits d'escompte à bon marché, il a déjà fait l'objet d'études très sérieuses, auxquelles nous renvoyons : R. Domet de Vorges. Les crédits de banque à long terme. Thèse Paris 1930. Delamarche. Rapport sur l'organisation du crédit industriel et commercial à long terme. Congrès du Crédit populaire tenu à Nice en 1930.

Les organismes qui font du crédit à la construction, en France, peuvent être classés, suivant leur nature, en plusieurs grandes catégories : a) le Crédit Foncier et le Sous-comptoir des entrepreneurs.

b) les autres sociétés immobilières,

c) les compagnies d'assurances et les notaires.

Cette classification répond à trois techniques d'emprunt différentes. Le crédit hypothécaire n'est prospère que dans la mesure où le marché qui lui fournit des capitaux est vaste. Pour créer un marché large, il faut procurer aux capitalistes la sécurité du placement et des facilités pour la négociation ou la réalisation de leur créance.

A cette forme du problème, les trois grandes catégories de fournisseurs de crédit hypothécaire, que nous venons d'énumérer, ont apporté une solution personnelle : obligation foncière pour le Crédit foncier, obligation hypothécaire à ordre ou au porteur pour les sociétés immobilières, crédit hypothécaire simple pour les sociétés d'assurances et les notaires.

Les deux premiers systèmes sont le fruit des efforts tentés par le législateur et par la pratique, au cours du XIX^e siècle, pour réaliser la mobilisation du crédit hypothécaire en France ; ils veulent faciliter la transmission du gage hypothécaire, sans nuire à sa solidité. Ils ont pu, au moment de leur apparition, effrayer par les bouleversements qu'ils allaient provoquer ; ils restent conformes aux principes traditionnels du droit civil français qui n'accorde à l'hypothèque que le caractère de garantie accessoire.

Les compagnies d'assurances font du crédit hypothécaire, parce que les prêts sur hypothèques sont des placements très avantageux et qu'ils constituent un emploi très fructueux de leurs réserves.

Quant au crédit notarial, il constitue un mélange de crédit personnel et de crédit réel particulièrement intéressant. Malgré son apparence très humble, il joue un rôle de premier plan ; et le notariat français pourrait être, si on savait l'utiliser, l'instrument de succès d'une réforme dont les effets seraient très heureux pour le crédit hypothécaire.

Seule une étude détaillée des méthodes d'emprunt et de la

politique de crédit du Crédit Foncier et de sa filiale, des associations ou sociétés immobilières, des compagnies d'assurances et des notaires peut nous donner une idée des moyens de crédit dont le constructeur dispose actuellement en France.

SECTION PREMIÈRE

Le Crédit Foncier et le Sous comptoir des entrepreneurs.

Le Crédit Foncier de France figure avec les instituts d'émission : Banque de France, Banques coloniales d'émission et Crédit National, parmi les grands organismes de crédit, qui jouent un rôle officiel dans la vie économique française. Comme ces organismes, il n'est pas exclusivement dirigé par l'Etat, mais en échange des privilèges qui lui sont accordés, il est tenu à l'observation d'un certain nombre de règles qui sont précisées dans le décret fondamental du 28 Février 1852 et les textes de détail qui lui ont fait suite.

En organisant le Crédit Foncier en France (1), on a voulu créer une Banque de la propriété immobilière, ayant pour fonction de faire des prêts remboursables par annuités à long terme avec l'argent procuré par des émissions de titres ou lettres de gage, garantis par hypothèques, négociables sans frais et produisant intérêt.

L'institution du Crédit Foncier joue le rôle d'intermédiaire entre prêteurs et emprunteurs : sa fonction particulière consiste à vérifier le crédit des emprunteurs, centraliser les offres d'argent des prêteurs, verser les intérêts et encaisser les annuités de remboursement.

Les actionnaires, qui ont fourni le capital nécessaire aux frais d'établissement et à la garantie des opérations, ne spéculent pas : ils ne prêtent pas de l'argent, mais du crédit.

Cette particularité ressort nettement du titre III du décret du 28 Février 1852, qui stipule dans son paragraphe 2 que « la valeur des lettres de gage ne peut dépasser le montant des prêts ». Autrement dit, le Crédit Foncier ne peut emprunter d'argent que dans la mesure où il en prête ; « dans le courant de

(1) Voir Moniteur du 9 février 1852.

chaque année, il est procédé au remboursement au prorata des sommes encaissées pour l'amortissement des prêts ».

En somme, le Crédit Foncier est une institution privée, jouissant de certains privilèges pour le placement de ses titres et pour le recouvrement de ses créances bénéficiant d'avantages fiscaux et soumise au contrôle du ministère des Finances. L'Etat, par son intermédiaire, agit sur le marché de l'argent, en particulier lorsqu'il estime nécessaire de provoquer une baisse du taux de l'intérêt.

Depuis la fin du xix^e siècle, le Crédit Foncier a cessé d'être exclusivement une banque foncière. Il reçoit des dépôts de fonds en compte courant, des dépôts de titres ; il fait de la location de coffres-forts. Cette forme de son activité a une importance tout à fait secondaire : le chiffre des dépôts ne peut dépasser 100 millions, et l'emploi des fonds en provenant est strictement réglementé. Nous n'insisterons donc pas sur ce point.

Il est essentiel, au contraire, avant d'entreprendre une étude historique et critique de l'activité du Crédit Foncier en matière de Crédit hypothécaire de connaître d'un façon précise la technique du Crédit Foncier (1) en matière d'emprunt et de prêt sur hypothèque, dans sa forme actuelle, et la nature des privilèges dont il bénéficie.

§ 1^{er}. — La technique de l'emprunt.

Cette technique se résume, d'abord, en un certain nombre de prescriptions imposées par le décret du 28 Février 1852 aux sociétés de Crédit foncier et destinées à donner aux titres une solidité particulière, ensuite dans le caractère juridique particulier de l'obligation foncière.

1°. — La valeur des lettres de gage ne peut dépasser le montant des prêts.

Cette prescription n'a pas toujours été aussi rigoureusement respectée qu'à l'origine.

L'obligation foncière ou la lettre de gage n'était alors émise que si la société de Crédit foncier était saisie d'une demande d'emprunt. L'emprunteur, en échange d'un contrat hypothécaire,

(1) Nous laisserons volontairement de côté les prêts aux communes qui constituent une branche de l'activité du Crédit foncier entièrement indépendante des prêts à la propriété foncière.

recevait de la société de Crédit Foncier une lettre de gage, un engagement par la société de payer une somme égale au crédit accordé. Cette lettre représentait sur le marché des capitaux une valeur analogue à celle des billets de Banque émis par la Banque de France. Le cours de la lettre de gage était fonction de la confiance qu'inspirait la société émettrice. Plus les sûretés de remboursement par le Crédit foncier étaient fortes, plus la confiance était grande. Et la confiance procure des capitaux à bas prix. Il était essentiel alors d'organiser le Crédit foncier de façon telle que sa gestion présentât le maximum de sécurité.

La préoccupation qu'exprime cette première règle consiste à éviter que l'institut émetteur ne se livre à l'inflation, à la création de lettres de gage sans contre-partie. Le billet de banque ne conserve sa valeur que s'il est émis en représentation du métal précieux mis en réserve dans les caves de l'institut d'émission ou d'opérations commerciales. Le billet foncier ou l'obligation foncière n'est apprécié que s'il est la représentation du sol donné en gage. C'est le produit d'un dédoublement de la valeur foncière ; la matière reste inerte, mais la valeur économique que représente cette matière vient s'incorporer, s'incarner dans un titre négociable et transmissible, productif d'intérêts.

Le système, pourtant, présentait des inconvénients : l'emprunteur éprouvait des difficultés pour placer ses lettres de gage ; on se rendit compte qu'il était préférable de laisser à l'institut émetteur le soin de négocier ses obligations. Finalement, le Crédit foncier eut recours à l'émission publique pour se procurer les capitaux qui lui étaient nécessaires et satisfaire les demandes de prêts en nombre toujours croissant.

Le développement de l'institution nécessitait des accommodements. L'important n'était pas que cette concordance soit journalière, mais qu'à des périodes régulières et pas trop espacées elle soit rétablie.

Tous les six mois, le Crédit foncier procède à des tirages au sort ; si le nombre de titres sortis au tirage n'est pas suffisant pour compenser les remboursements anticipés, le conseil d'administration a la possibilité de racheter en bourse les obligations émises : système souple qui permet en outre, en cas de panique financière, de maintenir le cours des titres.

2°. — Le chiffre des actions émises doit être maintenu dans la proportion du 1/50 au moins des obligations.

Autrement dit, le Crédit Foncier n'a la possibilité d'émettre des obligations que pour une somme représentant 50 fois le capital social.

3°. — Il ne peut être créé d'obligation inférieure à cent francs.

4°. — Avant toute mise en circulation, la lettre de gage doit avoir reçu le visa du gouverneur du Crédit Foncier, et celui-ci est personnellement responsable des infractions apportées aux règles indiquées plus haut.

Indépendamment de ces règles, les porteurs d'obligations foncières ont une action directe contre la société pour le recouvrement des capitaux prêtés et des intérêts exigibles, et leur titre a la valeur d'un véritable « contrat hypothécaire » (1).

En le dénommant obligation foncière, on a voulu, d'ailleurs, marquer son origine, signifier que toute sa valeur était dans la propriété foncière dont il n'est qu'un reflet.

La garantie hypothécaire n'est pas individualisée : les prêteurs, pour sûreté du remboursement en capital et intérêts des sommes prêtées, ont une garantie hypothécaire collective portant sur l'ensemble des biens donnés en gage au Crédit foncier (1).

Nous n'insisterons pas sur les précautions supplémentaires prises par le législateur.

Grâce à cet ensemble de mesures, les prêteurs ont des garanties de remboursement très sûres :

1°) l'obligation foncière, par sa nature, leur donne en gage l'ensemble des immeubles hypothéqués.

2°) en aucun cas, le Crédit Foncier ne pourra émettre plus d'obligations qu'il ne peut réaliser de prêts.

3°) si la garantie hypothécaire est insuffisante, le capital actions, qui est lié à un certain plafond d'émission, contribuera au remboursement.

Et les prêteurs le savent et manifestent à l'égard des émissions du Crédit Foncier un empressement toujours renouvelé.

Les circonstances particulières à chacune des émissions ont une répercussion particulière sur la durée, la valeur nominale, le taux d'intérêt, les conditions d'amortissement des titres.

(1) Dalloz. — Répertoire de législation. Sociétés de Crédit foncier.

Sirey — Recueil général des lois et arrêts : année 1865, 2^e partie, p. 169.

§ 2. — La technique du prêt.

A. le Crédit Foncier.

Les prêts consentis aux propriétaires d'immeubles par le Crédit Foncier sont de deux sortes :

Ou bien ce sont des prêts fermes avec remise immédiate de capitaux, ou bien ils sont consentis dans la forme des ouvertures de crédit.

1. — Les prêts fermes.

Ils se distinguent eux-mêmes, suivant leur durée en :

a) prêts à court terme consentis pour une durée d'un à neuf ans, sans amortissement, à l'aide de fonds provenant du capital social ou des bénéfices. Ces prêts sont remboursables en une seule fois à l'échéance.

b) prêts à long terme, réalisés à l'aide de fonds provenant du placement des obligations foncières : ils sont consentis pour une durée variant de 10 à 75 ans.

Le remboursement s'effectue au moyen d'annuités égales, comprenant l'intérêt sur les sommes restant dues et une fraction de capital. La part de capital dans l'annuité est plus faible les premières années et plus forte les dernières années. Pratiquement, le Crédit Foncier, depuis la guerre, ne prête pas pour une durée supérieure à 30 années.

Le remboursement par annuités constitue la grande innovation du Crédit Foncier : il joue un rôle très important dans la technique du prêt à la construction : c'est sur ce système du remboursement par annuités qu'est basée toute l'organisation actuelle du Crédit Immobilier pour l'habitation populaire en France.

Il oblige l'emprunteur à un effort régulier en vue de sa libération. Cet effort est facile, parce qu'il est faible et fréquent. Lorsque le capital a été employé à une amélioration foncière : construction, achat de cheptel, l'augmentation de revenus provoquée par cette amélioration n'est pas immédiate : ses effets ne se traduisent que chaque année au moment des rentrées de capitaux. Il est facile alors de prélever sur le profit le montant de l'annuité et d'amortir la dette.

Les prêts ne sont consentis que dans certaines conditions :

1) L'emprunteur doit donner comme garantie une hypothèque

de premier rang sur des biens d'un revenu durable et certain. Cette règle élimine les immeubles dont le revenu a un caractère aléatoire (théâtres, usines, carrières), dont l'existence est précaire (immeubles par destination, immeubles dépendant du domaine public). On ne prête pas sur un usufruit ou sur une nue propriété.

2) Le montant du prêt ne peut être supérieur à la moitié de la valeur du gage, si c'est un immeuble, et au tiers pour les vignes et les bois. L'estimation est faite par des experts du Crédit Foncier qui se livrent à une enquête sur le prix d'achat, le revenu qu'on peut en tirer, la valeur des propriétés voisines. Les notaires, pour les biens ruraux, leur sont d'un grand secours.

Pour les usines et les fabriques, il n'est tenu compte que de la valeur du sol.

3) Le taux d'intérêt des sommes prêtées n'est jamais supérieur de 60 centimes % au taux de revient des obligations en cours d'émission, au moment de la conclusion du contrat de prêt.

Les taux pratiqués par le Crédit Foncier depuis la guerre ont été les suivants (1) :

1913 (16 Novembre)	4,85 %
1915 (15 Juillet)	5 %
1918 (1 ^{er} Juillet)	7 %
1920 (10 Septembre)	7,15 %
1921 (15 Mars)	8,25 %
1922 (15 Décembre)	7,60 %
1924 (15 Octobre)	8 %
1926 (1 ^{er} Janvier)	10,50 %
1926 (1 ^{er} Janvier)	10,60 %
1927 (1 ^{er} Juillet)	9,80 %
1928 (15 Février)	8,60 %
1928 (1 ^{er} Novembre)	8,20 %
1929 (13 Novembre)	7,15 %
1930 (14 Novembre)	6,25 %
1932 (10 Février)	6,50 %

4) Le lien de droit entre l'emprunteur et le Crédit Foncier s'établit en deux temps.

Les parties signent d'abord un contrat conditionnel de prêt

(1) D'après « Bâtiments et travaux publics » du 14 janvier 1932.

qui contient toutes les conditions essentielles. Ce contrat est enregistré, transcrit. S'il y a lieu, les formalités de purge des hypothèques légales occultes sont opérées. On requiert, au bureau des hypothèques de la situation de l'immeuble hypothéqué, un état des inscriptions grevant l'immeuble. Un acte en suite est alors dressé pour constater, soit l'annulation, soit la réalisation du contrat conditionnel, suivant que l'état a révélé ou non une inscription primant celle du Crédit Foncier.

Le contrat conditionnel de prêt et l'acte en suite sont passés devant le notaire de l'emprunteur et ils donnent lieu à la formalité de l'enregistrement.

Le Crédit Foncier perçoit, en outre, sur chaque demande d'emprunt un droit d'estimation et un droit d'examen de titres.

Le droit d'estimation varie suivant l'importance du crédit accordé. Il consiste jusqu'à 5.000 francs, en un droit fixe de 50 francs ; de 5.001 francs à 10.000 francs, en un droit fixe de 70 francs ; de 10.001 francs à 200.000 francs, en un droit fixe de 660 francs et un droit proportionnel de 1,75 0/00 et pour les demandes supérieures à 200.000 francs, en un droit proportionnel de 2,25 0/00.

Le droit d'examen de titres est de 1 0/00 du montant du prêt et il est perçu au moment de la réalisation du crédit.

De sorte que pour un prêt d'un million les frais sont les suivants :

Droit de titre perçu par l'enregistrement à 1,50 % .	15.000
Taxe hypothécaire perçue par le Conservateur des hypothèques à 0,48 % (1) et salaire du conservateur...	5.500
Honoraires (2) du notaire rédacteur de l'acte (département de la Seine)	8.500
Droit d'estimation et droit d'examen de titres perçus par le Crédit foncier : 3,25 0/00	3.250
Total	32.250

Ainsi, pour un prêt d'un million, les frais d'emprunt s'élèvent à la somme de : 32.250 francs environ.

Le Crédit Foncier retient en outre le premier semestre d'intérêt, soit 38.090 francs, si le prêt est remboursable en 30 ans.

(1) Calculée sur le principal, augmenté de 10 % pour frais en chiffres ronds

(2) Droits de rôle et timbre compris en chiffres ronds.

De sorte que l'emprunteur touche effectivement une somme de : 929.660 francs qu'il devra rembourser et qui produira un intérêt annuel de : 6,50 %.

D'autre part, lorsque le remboursement sera intégralement effectué, une quittance sera consentie par le Crédit Foncier, qui en outre, déclarera faire mainlevée de l'inscription prise à son profit sur l'immeuble hypothéqué.

Cette quittance entraînera les frais suivants :

Enregistrement : 0,75 %	7.500
Honoraires du notaire rédacteur de l'acte	2.200
Radiation : 0,192 % sur la somme radiée	1.221

10.921

En résumé, les frais d'un emprunt hypothécaire s'élèvent pour une somme d'un million à 4,31 %.

Encore, faut-il tenir compte du fait que l'impôt cédulaire sur les créances, dépôts et cautionnements n'est pas exigible, comme nous le verrons plus loin.

2. — Prêts sous forme d'ouverture de crédit en compte courant.

Si l'emprunteur le désire, le Crédit Foncier peut lui consentir dans les mêmes limites et avec la même garantie, mais pour une durée maxima de neuf années une ouverture de crédit hypothécaire en compte courant. L'emprunteur peut tirer des chèques à concurrence de la somme dont son compte est provisionné : le taux d'intérêt varie suivant le taux pratiqué pour les prêts hypothécaires et le compte d'intérêts est arrêté tous les semestres.

L'intérêt est toujours un peu plus élevé que l'intérêt normal demandé pour le prêt ferme. Il donne lieu, en outre, à la perception de l'impôt sur les créances, dépôts et cautionnements. Cet impôt, dont le taux est actuellement de 16 % du montant des intérêts, est en principe à la charge du bailleur de fonds. Pratiquement, c'est l'emprunteur qui le supporte sous forme d'augmentation du taux de l'intérêt (1).

Cette forme d'ouverture de crédit reste avantageuse pour les personnes qui veulent avoir la certitude de pouvoir, en cas de

(1) Les sommes ainsi avancées sont productives d'intérêts calculés au taux fixé pour les prêts hypothécaires majorés d'une somme qui est actuellement de 1,60 %.

besoin, disposer d'une somme importante, sans pour cela payer d'intérêt sur la fraction de cette somme, qu'elles n'utiliseront pas.

Elle est donc susceptible d'intéresser les constructeurs, mais ils en usent assez peu, parce qu'un organisme dépendant du Crédit Foncier, le Sous-comptoir des entrepreneurs, leur offre de meilleures conditions de crédit.

B. Le Sous-Comptoir des entrepreneurs.

Le Sous-comptoir des entrepreneurs est rattaché au Crédit Foncier depuis la loi du 26 Mai 1860 et son rôle consiste à favoriser le commerce ou l'industrie du bâtiment.

Il fait des prêts sous la forme ordinaire d'ouverture de crédit en compte courant, dont la réalisation est constatée au moyen de billets à trois mois renouvelables jusqu'à l'expiration d'un délai de trois années. A l'expiration de ce délai, le crédit peut être consolidé par un prêt au Crédit Foncier.

L'ouverture de crédit doit être garantie par une hypothèque, qui porte sur le terrain à construire ou sur tout autre immeuble appartenant soit à l'emprunteur soit à toute personne qui se constitue caution hypothécaire pour lui. Les sommes sont versées au fur et à mesure de l'avancement des travaux.

Les seules différences qu'on puisse relever avec les modalités des prêts par le Crédit Foncier sont dans l'importance du crédit accordé — il ne dépasse jamais 50 % du gage pour les immeubles situés à Paris, et il est inférieur encore pour les immeubles situés en banlieue et en province — et dans le taux d'intérêt qui est plus élevé.

Les frais d'emprunt sont moins élevés que dans l'hypothèse d'un prêt par le Crédit Foncier, parce qu'en vertu de l'article 10 de la loi du 24 Mars 1848, les actes d'ouverture de crédit consentis par le Sous-comptoir des entrepreneurs ne sont passibles que d'un droit fixe de 22 frs 50, au lieu du droit proportionnel d'obligation de 1,50 %, normalement perçu.

Voici un aperçu des frais occasionnés par une ouverture de crédit en compte courant avec constitution d'hypothèque pour une somme d'un million :

Droit fixe d'enregistrement	22.50
Taxe hypothécaire (1) : à 0,48 % et salaire du Conservateur des hypothèques :	5.500
Honoraires du notaire : (Département de la Seine) :	8.500
Frais d'expertise : droit d'examen des titres et frais de correspondance réclamés par le Sous- comptoir : 2 0/00	2.000
Total :	16.022,50

soit 1,60 % à quoi il faut ajouter : en cas de remboursement, à l'expiration des trois ans, les frais de l'acte de quittance et en cas de consolidation du prêt, les frais d'acte de prorogation de délai ou de subrogation.

Le Sous-comptoir se procure des ressources, par voie d'es-compte au Crédit Foncier des billets à trois mois, qui sont la représentation de la partie réalisée de l'ouverture de crédit (1). Le Crédit Foncier, à son tour, s'il manque de disponibilité, rées-compte les mêmes billets à la Banque de France.

Telles sont, dans leurs grandes lignes, les règles de fonctionnement du Crédit Foncier.

En résumé, les promoteurs du Crédit foncier ont eu une double préoccupation.

1° Créer un vaste marché de capitaux, où les propriétaires fonciers qui ont besoin de crédit à long terme pourraient venir s'approvisionner à bon compte. Pour former ce marché il fallait gagner la confiance des bailleurs de fonds, en leur donnant des garanties sérieuses de remboursement, un rendement raisonnable et les moyens de mobiliser leur créance.

Les garanties offertes ont été de deux ordres : d'une part, des principes de bonne gestion scrupuleusement respectés, une politique prudente de prêts, l'interdiction faite à l'organisme créé de faire de l'agio et du commerce de capitaux, de se départir de son rôle d'intermédiaire, de prélever un bénéfice trop important : c'est la garantie personnelle donnée par la Banque foncière, et d'autre part, une couverture hypothécaire, constituée

(1) La taxe hypothécaire est perçue en deux fois : moitié lors de l'ouverture de crédit et moitié lors de la réalisation.

(2) Le taux d'intérêt demandé par le Sous comptoir des entrepreneurs est le même que celui du Crédit foncier augmenté de 0,40 %.

sans esprit spéculatif, et attachée par un lien juridique extrêmement solide aux titres de créance pour servir éventuellement à leur remboursement en cas de défaillance de l'emprunteur.

La mobilisation de la créance résulte directement de la forme de l'obligation : titre transmissible par tradition, s'il est au porteur, par endos ou par transfert sur les registres de la société, s'il est nominatif.

2°) Donner aux emprunteurs le temps et les facilités nécessaires pour se libérer méthodiquement, sans avoir à fournir un effort trop pénible, à l'aide des rentrées régulières que doit leur fournir la collaboration de leur travail et du capital prêté.

§ 3. — Les privilèges du Crédit foncier.

Le législateur a voulu, de son côté, faciliter l'entreprise de libération du sol, en accordant aux organismes, qui s'engageraient à se maintenir dans le cadre qui vient d'être défini, des privilèges de divers ordres.

Les uns sont destinés à augmenter les sûretés du prêt et le recouvrement des annuités (décret du 28 Février 1852 titre IV : loi du 19 Juin 1857) ; les autres sont d'ordre fiscal (loi du 8 Juillet 1852 ; 30 Mars 1872 ; 21 Juin 1872 ; 29 Mars 1914) ou de nature à faciliter le placement des titres.

1) Privilèges destinés à augmenter les sûretés du prêt et le recouvrement des annuités.

Le décret du 28 Février 1852 modifié par la loi du 10 juin 1853 a donné au Crédit Foncier, par dérogation au droit commun, la possibilité de purger les hypothèques légales occultes pouvant exister sur l'immeuble hypothéqué. Cette purge, obligatoire sous le régime du décret du 28 Février 1852, est devenue facultative avec la loi du 10 Juin 1853.

Voici comment le système de purge fonctionne pratiquement :

Lorsque le prêt est réalisé, des hypothèques inscrites antérieurement peuvent être révélées dans l'état délivré par le Conservateur des Hypothèques ; la situation est alors simple : ou bien les créances garanties par ces hypothèques sont à la fois inférieures au montant du prêt et échues ou remboursables et alors le Crédit foncier les rembourse et prend leur rang, ou bien ces conditions ne sont pas remplies et le prêt n'est pas

possible. Mais le Crédit Foncier ne peut pas agir de la même façon pour les hypothèques occultes : le droit de purger les hypothèques occultes et de les faire tomber en les remboursant est réservé à l'acquéreur de l'immeuble ; le Crédit Foncier est un simple prêteur. On a donc créé, en faveur du Crédit Foncier, une purge spéciale lui permettant simplement de faire apparaître les hypothèques occultes.

Si, à la suite des notifications faites par le Crédit Foncier, les hypothèques légales dispensées d'inscription ne sont pas inscrites dans les délais prévus, les créanciers occultes perdent la possibilité de faire valoir, vis-à-vis du Crédit foncier, leur droit de préférence, mais ils conservent leur droit de suite sur l'immeuble. Cette purge n'a donc qu'un effet relatif : elle ne profite qu'à la société qui fait le prêt et elle seule peut en user. Si, au contraire, ces hypothèques occultes sont inscrites dans les délais, la situation est la même que s'il s'agissait d'hypothèques normalement inscrites.

Le même décret a donné au Crédit foncier des avantages spéciaux pour lui faciliter le recouvrement des sommes qui lui sont dues.

Lorsqu'il poursuit le recouvrement des annuités impayées, aucun délai de grâce ne peut lui être opposé et la saisie-arrêt par un tiers n'est pas possible.

Le débiteur est immédiatement pénalisé : le semestre non payé et les frais de poursuites liquidés et taxés portent intérêt de plein droit à un taux fixé à l'époque du contrat ; le Crédit Foncier peut se faire mettre immédiatement en possession de l'immeuble hypothéqué et en percevoir les fruits, pour en appliquer le montant par privilège à l'acquittement des annuités ; enfin, il bénéficie d'une procédure spéciale et rapide d'expropriation et de vente ; il n'y a pas de délai de procédure d'ordre ; huit jours après l'adjudication, l'acquéreur doit verser les annuités exigibles à titre de provision et, après les délais de surenchère, il doit rembourser le montant du prêt ; si l'acquéreur ne paie pas, on poursuit la folle enchère, sans qu'il soit besoin que cette sanction soit inscrite dans la loi.

2° Privilèges fiscaux.

a) Droit de timbre.

Le Crédit Foncier bénéficie pour les titres et obligations, dont

l'émission a été prévue par le décret du 28 Février 1852, d'une exemption partielle du droit de timbre qui réduit à 0.05 centimes pour 1.000 (loi du 30 Mars 1872) le droit par abonnement qui est normalement de 0.20 %, et à 0.50 pour 1.000 le droit au comptant qui est normalement de 4 %.

b) Impôt sur le revenu.

En outre, il a été jugé (Seine 31 Juillet 1896) que le Crédit Foncier ne devait pas payer deux fois l'impôt sur le revenu : d'abord, au titre de la cédule revenu des valeurs mobilières (loi de 1872) et, ensuite, au titre de la cédule créance (loi de 1917). Ce privilège nécessite quelques explications.

Lorsqu'une société emprunte de l'argent, elle émet des obligations et sert un intérêt aux souscripteurs. Cet intérêt est imposable au titre de l'impôt sur le revenu des valeurs mobilières établi par la loi de 1872. C'est un impôt qui est perçu sous la forme de retenue par l'intermédiaire de la société au moment du paiement des intérêts.

D'autre part, lorsque la même société de Crédit qui dispose de capitaux fait des prêts hypothécaires, elle les fait moyennant un intérêt qui représente ses frais plus une part de bénéfices qu'elle distribuera à ses actionnaires. Le fisc a trouvé là deux occasions nouvelles de percevoir un impôt. D'abord, la société créancière paiera l'impôt sur le revenu des créances (loi de 1917) sur le montant des intérêts qui lui seront versés. Ensuite, ce qui reviendra à la société après le premier prélèvement du fisc fera l'objet d'une distribution sous forme de dividende, ce sera l'occasion d'une nouvelle imposition au titre des bénéfices commerciaux. Ainsi la même somme d'argent aura été trois fois imposée alors qu'elle n'a servi qu'à une seule opération économique. Il y avait là quelque chose de tout à fait excessif; on y a remédié en partie. La loi du 31 Juillet 1920 (art. 29) a admis que lorsqu'une société française de Crédit faisait des prêts avec des ressources qu'elle s'était procurées par voie d'emprunt obligataire, elle serait dispensée de payer l'impôt sur les intérêts qui lui seraient versés à raison de ses créances.

Seulement, il faut remarquer que cette exemption n'est accordée que si les prêts sont faits à des industriels ou à des commerçants ; les propriétaires sont exclus.

Au contraire, pour le Crédit foncier l'exemption est générale, quelle que soit la personne de l'emprunteur.

3° Privilèges destinés à élargir le marché des titres.

Enfin, il existe un certain nombre de mesures qui créent au profit du Crédit foncier une situation privilégiée. Les obligations qu'il émet sont considérées par l'Etat comme des titres présentant des garanties très fortes. Le législateur les mentionne parmi les placements qu'on peut choisir pour employer les fonds des incapables, des communes, des établissements publics, des établissements d'utilité publique (décret du 28 Février 1852) ou des organismes chargés du recouvrement des fonds des bénéficiaires de la loi sur les retraites ouvrières. D'autre part, la loi sur les assurances sociales autorise la Caisse nationale de gestion à placer ses fonds d'immobilisation en obligations foncières ou communales du Crédit foncier sans limitation. Il convient de signaler, pour rendre complète cette énumération, un texte législatif qui donne aux obligations foncières une situation privilégiée sur le marché ; l'article 51 de la loi du 25 Juin 1920 dispose que la moitié du montant de la taxe sur le revenu des valeurs mobilières sera remboursée aux porteurs de titres émis par les villes et les départements français, le Crédit foncier, etc... s'ils remplissent les conditions suivantes : il faut qu'il s'agisse de titres nominatifs, que les porteurs aient leur résidence habituelle en France, l'année où ils touchent le coupon, que leur revenu global soit inférieur à 10.000 francs.

Facilités de recouvrement, économie de frais et exécution rapide évitant une immobilisation des capitaux ; privilèges réduisant ou supprimant l'impôt ; monopole de débouchés très importants constitués par des catégories de capitalistes, qui recherchent plus la sécurité du placement que le rendement, tels sont les avantages accordés au Crédit foncier ; ils sont considérables.

Il serait intéressant de traduire par des chiffres les économies qu'ils font réaliser au Crédit foncier. Encore n'aurait-on là qu'un aspect négatif : il resterait à évaluer les bénéfices réalisés par le Crédit foncier, lorsqu'il se procure à très bon compte des capitaux sur le marché très vaste qu'on lui a ouvert en faisant des obligations foncières un placement de mineurs.

**§ 4. — Rôle joué par le Crédit foncier depuis sa fondation
comme organisme de crédit à la propriété et comme organisme
de crédit à la construction**

A. — ETUDE HISTORIQUE

Le décret de 1852 a été la première tentative sérieuse d'organisation du Crédit foncier, en France.

Les essais antérieurs avaient tous échoué : la situation de la propriété immobilière était alors critique, faute des crédits dont elle avait besoin.

Les plus atteints étaient les paysans : livrés à eux-mêmes, ils voyaient avec effroi s'accroître la disproportion, qui existait entre le revenu de la terre et le taux d'intérêt des emprunts qu'ils contractaient : la dette hypothécaire ne cessait d'augmenter. Il fallait intervenir, et c'est surtout la situation de l'agriculture qui motiva les travaux de l'assemblée législative de 1850, d'abord, et le décret du prince Louis-Bonaparte, ensuite.

De cette organisation du Crédit Foncier on espérait, lit-on dans le rapport de M. Jousseau à M. Dumas, ministre de l'Agriculture (2 Janvier 1851), « un dégrèvement de la propriété foncière, un arrêt du morcellement exagéré du sol, le développement de l'industrie agricole, l'abaissement du taux de l'intérêt, la revalorisation des immeubles ». Il s'agissait donc beaucoup plus de la propriété rurale que de la propriété urbaine : cependant, l'organisme créé devait donner du crédit à la propriété immobilière, sans distinction entre la propriété urbaine et la propriété rurale. Mais les circonstances économiques et les conceptions particulières des différents gouvernements, qui se sont succédé depuis la création du Crédit Foncier, ont orienté différemment son développement.

Le crédit à la propriété urbaine l'a emporté sur le crédit à la propriété rurale. Et actuellement les prêts à la propriété sont en nombre plus restreint que les prêts aux communes et les prêts maritimes réunis. Le Crédit foncier en France a donc changé totalement de caractère ; il convient de préciser l'importance de cette évolution.

Au 31 Décembre 1930 (1), les obligations foncières en circulation représentaient en valeur nominale 6.091.775.700 francs,

(1) D'après le compte rendu présenté au nom du Conseil d'administration du Crédit foncier de France pour l'exercice 1930 par M. James Leclerc.

alors que les obligations maritimes et les obligations communales (valeur nominale) représentaient les premières 199.889.000 frs et les secondes 6.358.309.900 francs.

Le nombre des prêts fonciers réalisés, depuis l'origine du Crédit Foncier jusqu'au 31 Décembre 1930 (1), était de 248.084 pour un montant de 9.912.214.917 fr. 94, alors que le nombre des prêts dits communaux, réalisés depuis l'origine au profit des communes, des départements, des syndicats et des établissements publics s'élevaient à la même époque à 82.870, pour un montant de 12.147.028.465 fr. 36. Et il faut tenir compte du fait que le Crédit Foncier n'a commencé à faire des prêts communaux qu'à partir de 1860, sept ans seulement après sa création.

L'avantage pris par les prêts communaux sur les prêts fonciers est considérable. Le dépassement des prêts à la propriété rurale par les prêts à la propriété urbaine est plus sensible encore. Au 31 Décembre 1930, le nombre des prêts à la propriété urbaine, réalisées depuis l'origine était de 185.411 pour une somme de 8.028.096.583 fr. 09, alors que les prêts à la propriété rurale étaient de 61.902 seulement, pour une somme de 1.864.011.134 fr. 85.

La propriété rurale abandonne le Crédit Foncier, sous l'influence de raisons multiples ; le paysan, depuis la guerre, se méfie de l'organisme public, il préfère emprunter à son notaire ou s'adresser aux organismes spécialement créés pour lui : les Caisse de crédit agricole.

Les Caisses de crédit agricole sont des organismes très souples, qui font à la fois du crédit personnel et du crédit réel : ils s'adaptent beaucoup mieux aux besoins de l'industrie agricole, que ne pourrait le faire le Crédit foncier.

L'expérience a prouvé, d'autre part, que les prêts à la propriété rurale comportaient des aléas : il suffit d'une épidémie ou d'une concurrence étrangère brutalement jetée sur le marché pour effondrer les cours et bouleverser les fortunes. La terre s'est morcelée à l'infini au détriment des méthodes d'exploitation ; de sorte qu'en définitive le Crédit foncier n'est pas fâché d'abandonner une clientèle, qui lui donnait trop de soucis : c'est un divorce par consentement mutuel.

(1) Voir note 1, page 161.

Ainsi, le Crédit Foncier, créé pour faire du crédit à la propriété rurale a commencé par limiter son activité principale aux prêts urbains et tend actuellement à donner la préférence aux prêts communaux.

Phénomène de restriction volontaire dont les effets sont accentués par les règles statutaires sur l'émission des titres, ainsi qu'on peut s'en rendre compte en étudiant la politique de crédit pratiquée par le Crédit Foncier après guerre.

L'année 1919 est encore sous l'influence directe des bouleversements occasionnés par la guerre.

Le nombre des prêts, si l'on ne tient pas compte des consolidations d'avances du Sous-comptoir des entrepreneurs est péniblement de 1.160, alors que l'ensemble des réalisations est de 3.143. Par contre, l'activité financière du Crédit foncier est considérable : il souscrit aux émissions de bons de la Défense Nationale, de la Ville de Paris, des chemins de fer de l'Etat et du Crédit National.

Sa position, à la sortie de l'épreuve de la guerre est, d'ailleurs, merveilleusement solide. Malgré des arriérés inévitables dans le paiement des semestres hypothécaires et dans la liquidation des engagements des crédités du Sous-comptoir des entrepreneurs, le gage hypothécaire est en hausse et tout risque de perte est écarté de ce côté. Le développement des prêts communaux nécessite l'émission d'un emprunt à lots (5 1/2 % 1920), qui remporte un succès considérable.

Pendant les années qui suivent, le Crédit Foncier est gêné par le plafond d'émission, qui lui est imposé par le législateur. Le nombre très important des demandes l'avait déjà contraint à l'élever de vingt fois le capital social à vingt-cinq fois. Cette modification avait été approuvée par le Parlement, le 4 Octobre 1919.

En 1921, le plafond est presque atteint, à la suite de l'émission de 1920 et d'une émission d'obligations communales et foncières 6 1/2 % 1921 : le 30 Avril, le Crédit foncier demande qu'on lui accorde un régime de liberté pour les émissions : satisfaction partielle lui est donnée par une loi du 18 Avril 1922.

Pendant une année entière, le Crédit Foncier dû, faute de fonds disponibles, renoncer à entamer toute négociation de prêts nouveaux : c'est ce qui explique la régression dans le nombre

des prêts hypothécaires, en 1921 : 3.926 contre 4.951 en 1920. D'autre part, la création d'un privilège occulte au profit du Trésor pour le recouvrement de la contribution sur les bénéfices de guerre vint mettre un obstacle supplémentaire à la réalisation des prêts.

L'intérêt des prêts avait été porté de 7,15 % à 8,25 %, le 15 Mars 1921. Il est abaissé à 7,60 %, le 15 Décembre 1922, l'émission de Décembre 1922 ayant eu lieu dans de meilleures conditions. Cet abaissement du taux de l'intérêt et une heureuse réglementation de l'exercice du privilège du Trésor en matière de recouvrement des bénéfices de guerre provoquent un redressement dans le chiffre des prêts hypothécaires qui remonte, en 1923, à 3.415 après être tombé à 2.737 en 1922.

En 1924, le nombre des prêts est en accroissement malgré une légère augmentation du taux de l'intérêt ; le 15 Octobre 1924, le taux des prêts hypothécaires passait, en effet, de 7,60 % à 8 %. Ce n'était pas demander aux emprunteurs un effort excessif, mais suivre de loin la hausse rapide du taux de l'intérêt qui se produisait alors. Ce taux de 8 % restait inférieur, en effet, au taux moyen d'émission d'obligations et de bons, qui était, en décembre 1924, de 8,12 %, d'après la statistique établie par la fédération des porteurs de valeurs mobilières.

Les demandes d'emprunts auraient alors rendu nécessaire une nouvelle émission. Cette émission aurait été faite, malgré la hausse considérable du taux de l'intérêt, si la situation exceptionnelle du marché des capitaux n'avait fait redouter un échec. Le public manifestait alors une désaffection complète à l'égard des obligations : elle ressort d'une statistique publiée par la fédération des porteurs de valeurs mobilières. Les émissions de valeurs à revenu fixe représentaient 105 % des émissions de valeur à revenu variable, en 1919. En 1920, elles représentent 93 %, en 1921 : 140 % ; en 1922 : 196 % ; en 1923 : 134 % ; en 1924 : 47 %. Alors que, de 1914 à fin 1918, on a émis pour 4.171 millions d'obligations contre 1.814 millions de titres à revenu variable, en 1924, le montant des émissions d'obligations est de 1.791 millions contre 3.694 millions de titres à revenu variable. La proportion tombe à 38 % en 1925, et remonte lentement à 66 % en 1926 et 72 % en 1927.

Cette désaffection s'explique par la disparition du seul

atttrait que possédait le placement obligataire : la sécurité. L'obligation est une créance ; elle ne donne droit qu'au remboursement d'une somme fixe et au paiement d'un intérêt, mais c'est une valeur à l'abri des changements de cours. Elle est à l'abri également des vicissitudes de l'entreprise ; en cas de faillite de la société, le remboursement est garanti par les actions. Cette sécurité est compensée par une rémunération moins avantageuse du capital ; le taux d'intérêt servi à l'obligataire étant inférieur aux dividendes versés à l'actionnaire.

Or l'instabilité économique, les émissions imprudentes des sociétés et la dépréciation monétaire avaient transformé, en 1921, ces éléments de sécurité en des risques plus grands de perte. Les industries privées émettent en 1921, en 1922 et en 1923 des obligations en nombre considérable : les entreprises qui ont franchi le cap de la crise de 1920, restent maîtresses de la situation et, n'ayant plus à redouter la concurrence, font des appels à l'épargne, en comptant sur la dépréciation pour amortir leurs émissions : il y a rupture d'équilibre entre les actions et les obligations en surnombre. Dès lors, la garantie de paiement que donnait aux obligataires, en cas de liquidation, le capital des actionnaires, disparaît.

D'autre part, les obligations, ne donnant droit qu'au remboursement d'une somme fixe, ne sont pas à l'abri de la dépréciation et l'obligataire, qui a versé en 1919 cent francs-papier représentant 75 francs-or ne reçoit plus en 1925 que cent francs-papier représentant 25 francs-or.

Enfin, le facteur spéculatif exerça une influence déprimante sur le placement à revenu fixe. Sans doute, le taux de l'intérêt augmente, mais loin d'attirer les souscripteurs, il les éloigne, en leur montrant à chaque hausse l'importance de la décroissance de leur capital : c'est une manifestation de la tendance signalée par M. Auboyneau (1) à l'uniformisation du taux de l'intérêt. Une obligation d'une valeur de 500 francs, émise au taux de 5 %, ne vaut plus que 333 francs, lorsqu'une autre émission a lieu à 7,50 %, le capital cherchant la rémunération la plus élevée.

Les impositions excessives détournent définitivement les obs-

(1) J. Auboyneau. Le marché des capitaux en France de 1924 à 1928. Thèse Paris 1927.

tinés ; elles s'élèvent souvent à 40 % du coupon. L'épargnant ne veut plus d'un placement qui l'appauvrit : il préfère spéculer sur les différences de cours des actions.

Cette situation resta inchangée, pendant l'année 1925. Le Conseil d'administration fut obligé de limiter à 50.000 francs, puis à 25.000 francs, le montant maximum des demandes mises à l'étude et de puiser les sommes nécessaires dans son capital social et ses réserves.

Le contingentement fut moins sévère à l'égard des ouvertures de crédit du Sous-comptoir des entrepreneurs. Le maximum fut fixé à 100.000 francs par ouverture de crédit et lorsque la demande était supérieure à 100.000 francs, les entrepreneurs étaient réglés, à l'aide de bons à court terme, qu'on leur laissait le soin de négocier sur le marché, au mieux de leurs intérêts : au cours de l'année 1925, il a été émis pour plusieurs millions de bons de cette nature.

Enfin, à la suite du vigoureux redressement financier entrepris par M. Poincaré, la confiance réapparut et, les conditions devenant meilleures, une émission d'un million d'obligations foncières et communales de 500 francs 7 % fut lancée sur le marché et connut un beau succès, au mois de juin 1926. Le résultat de l'année 1926 reste, cependant, très mauvais, au point de vue du nombre des prêts hypothécaires, les mesures de restriction ayant été appliquées pendant la première partie de l'année et les ressources procurées par l'emprunt s'étant révélées nettement insuffisantes.

Le 1^{er} Janvier 1926, le taux des prêts fut porté à 10,50 %, puis à 10,60 % le 1^{er} Juillet 1926.

L'année 1927 est le point de départ d'une reprise de l'activité du Crédit foncier, en matière de prêts hypothécaires. Le nombre de prêts réalisés passe de 3.252 en 1926 à 3.904 représentant une somme de 215 millions ; et cette progression est favorisée par une réduction du taux d'intérêt, qui est fixé à 9,80 %, le 15 Février 1927.

Le Crédit Foncier continua, pendant les années 1928, 1929 et 1930, cette politique intelligente de baisse du taux de l'intérêt et les heureux effets s'en firent sentir par le nombre des affaires traitées.

En résumé, pendant la période qui suivit la guerre, le Cré-

dit Foncier n'a apporté d'aide véritable à la propriété immobilière que depuis 1926. De 1919 à 1926, sa politique de prêts hypothécaires a été contrariée, d'abord par l'impossibilité où il se trouvait de contracter des emprunts au delà du plafond qui lui était fixé par la loi, ensuite par le déséquilibre du marché financier, complètement impuissant à lui fournir les fonds dont il avait besoin.

C'est là une situation très regrettable : la déficience du Crédit foncier a contribué sans aucun doute à l'aggravation de la crise du logement après guerre.

B. — ETUDE CRITIQUE

Cette étude sur la politique de crédit pratiquée par le Crédit Foncier depuis son origine et plus particulièrement pendant la période d'après-guerre nous permet de définir d'une façon précise le rôle joué actuellement par lui au triple point de vue de sa politique foncière, de sa politique constructive et de sa politique financière.

Dans sa politique foncière, le Crédit Foncier nous a paru céder à deux tendances : préférer les prêts aux communes aux prêts fonciers et négliger volontairement ou non les petits emprunteurs.

On peut légitimement craindre que le Crédit Foncier n'absorbe les disponibilités du marché, qui lui est ouvert, au profit des prêts communaux dont la gestion est plus facile et les risques moins grands ; les collectivités publiques, qui empruntent pour exécuter des travaux d'édilité constituent une clientèle stable, dont les besoins se renouvellent constamment et dont la demande sera croissante. Il semble qu'emprisonné dans le cadre rigide où on l'a placé, le Crédit foncier se désintéresse de la propriété foncière et se comporte, à son égard, comme une vieille administration routinière et formaliste.

L'organisme de crédit, auquel on a donné des facilités spéciales, doit faire un effort pour que le plus grand nombre d'individus possible profite de ces avantages : il est comme investi d'une fonction publique : il doit avoir le zèle d'une administration au service des administrés.

A défaut de ce souci de l'intérêt général, qui sera peut-être

le stimulant de l'activité des individus dans une société plus civilisée, notre civilisation se contente de l'aiguillon de l'intérêt individuel. Or, il semble que le désir d'accroître ses profits ne constitue pas un stimulant efficace pour le Crédit foncier.

C'est le fait des individus ou des organismes investis d'un monopole quel qu'en soit la forme, d'avoir une certaine tendance à prendre des habitudes de rentiers ; leur profit étant strictement limité, mais arrivant avec une régularité parfaite, ils ne font rien pour l'accroître ; ils se soucient uniquement de ne pas le diminuer.

Les rapports annuels du gouverneur et des censeurs du Crédit Foncier sont pleins d'enseignements sur cet état d'esprit.

En 1920, M. Lebon expose aux actionnaires réunis en assemblée générale que l'écart entre le taux d'intérêt qu'il est possible au Crédit foncier de prélever sur les prêts et le prix de revient des obligations en émission, au moment de la fixation du taux d'intérêt, est insuffisant actuellement (1) ; « cet écart, dit M. Lebon, a pu être suffisant à l'origine de l'établissement et durant de longues années, alors que les prêts hypothécaires étaient l'occupation principale du Crédit foncier et que les frais généraux restaient modérés, mais d'une part l'abondance des capitaux existant dans les campagnes, d'autre part la raréfaction des constructions neuves et l'incertitude fiscale pesant sur la propriété bâtie ont singulièrement ralenti les affaires hypothécaires ; par contre, l'immensité des besoins des départements, communes et établissements publics va faire pour longtemps des prêts communaux l'objet dominant de l'activité sociale du Crédit foncier ».

Et M. Lebon demande l'élévation à un franc de l'écart maximum entre le prix de revient des obligations et le taux des prêts.

Cette demande pouvait être justifiée, en raison de l'augmentation considérable des frais généraux du Crédit foncier, mais on aimerait sentir, dans ce rapport, la préoccupation d'arriver à un redressement de la situation défectueuse des prêts hypothécaires par une meilleure organisation du crédit et, au besoin par l'adoption de méthodes nouvelles, plutôt que cette résignation passive et ce fatalisme devant une situation de fait.

(1) Il est actuellement de 0,60 % pour les prêts hypothécaires et de 0,45 % pour les prêts communaux.

Le Crédit foncier, qui prévoyait la crise de construction, dont la menace frappait la France, devait tenter de l'enrayer par un effort d'adaptation qui n'a même pas été esquissé.

Que penser d'une institution, jouissant d'un monopole et d'avantages fiscaux sans précédents, qui envisage sans réagir la possibilité d'une limitation importante de son champ d'activité par suite de circonstances économiques défavorables ?

Les organismes de Crédit foncier, ne l'oublions pas, étaient à l'origine des associations de propriétaires fonciers, qui mettaient en commun les garanties qu'ils pouvaient offrir aux capitalistes, de façon à obtenir de meilleures conditions de crédit. L'organisme intermédiaire qui encaisse les intérêts et en assure le paiement n'est qu'une émanation de cette association. Il a, sans doute, une personnalité distincte, indépendante, mais c'est uniquement pour augmenter les sécurités des prêteurs, garantir le paiement exact des intérêts, la solidité des placements, inspirer confiance.

Le Crédit foncier de France est bien loin de cette conception : il se comporte non pas comme une association mais comme une banque, dont l'organisation est purement égoïste et intéressée.

C'est ainsi qu'intentionnellement ou non il fait des prêts surtout aux gens riches, aux personnes dont la fortune est déjà suffisamment assise pour leur permettre de donner une garantie matérielle.

Il est un fait certain, c'est que la petite propriété n'en profite pas : il suffira pour s'en convaincre d'examiner le classement des prêts fonciers depuis l'origine, publié en annexe dans les rapports annuels du Crédit foncier de France. C'est dans la catégorie des prêts de 100.001 à 500.000 francs que le montant total des prêts effectués est plus important : 3.361.880.299 francs contre 182.813.723 dans la catégorie des prêts de 5.000 francs et au-dessous.

Quel intérêt et quels bénéfices un petit cultivateur ou un propriétaire possédant une fortune moyenne peuvent, en effet, espérer tirer du Crédit Foncier ? Ce n'est pas le Crédit Foncier qui peut leur fournir le capital roulant dont ils ont besoin pour travailler. On doit reconnaître en toute justice qu'on n'a jamais voulu lui faire jouer ce rôle, même à l'origine. Le Crédit Foncier répond si peu à ces besoins que, longtemps après sa création, on

a dû organiser tout un système bancaire destiné à procurer au commerce, à l'industrie et à l'agriculture les moyens de crédit qui leur manquaient.

Le Crédit Foncier est plus un organisme de libération, de consolidation, d'amortissement de dettes antérieures grevant la propriété foncière, qu'un organisme de crédit : il permet la reconstitution de capitaux fixes productifs de rentes plus que de capitaux circulants productifs de bénéfices. Il limite son crédit à la moitié de la valeur d'un gage qui doit être d'une valeur certaine et d'un revenu régulier ; ses préférences vont naturellement aux prêts importants, parce qu'à travail égal, ils rapportent davantage.

Sous cet aspect réduit, le Crédit Foncier a quand même un rôle à jouer dans le crédit à la construction. Il donne au capitaliste l'assurance qu'en cas de crise entraînant une réduction ou une disparition des autres sources de son revenu, il pourra tirer parti de son capital immobilier, obtenir pour un intérêt peu élevé, en le donnant en gage, une somme qu'il pourra amortir dans un très long délai. Cette certitude enlève au capitaliste une raison de se détourner de la construction.

Or, même sous cette forme élémentaire et facile, le Crédit Foncier a été dans l'impossibilité de jouer un rôle après la guerre.

Pour quelles raisons ?

La première cause de cette défaillance est due à l'état d'esprit spécial qui animait les promoteurs du Crédit Foncier ; ils avaient la superstition de la garantie matérielle donnée aux prêteurs de fonds. Cet état d'esprit se reflète non seulement dans les règles d'appréciation du gage, mais dans la réglementation du plafond d'émission : on a pu mesurer les inconvénients d'une pareille réglementation immédiatement après la guerre. Pendant une année entière, le Crédit Foncier dut attendre le vote d'une loi l'autorisant à procéder à de nouvelles émissions ; faute de capitaux, il était dans l'impossibilité de satisfaire les demandes qu'on lui adressait, et lorsqu'enfin la loi fut votée les conditions du marché étaient telles que l'emprunt était impossible.

Quant aux règles d'appréciation du gage, elles sont tellement sévères que, bien loin de fournir du crédit, elles enlèvent toute possibilité de crédit. Le Crédit Foncier fait payer cher

l'économie qu'il fait réaliser sur le taux d'intérêt. L'emprunteur n'est admis au bénéfice du prêt que s'il hypothèque toute sa propriété ; il lui sera très difficile de tirer parti de la marge de crédit laissée par le Crédit Foncier : on sait que le Crédit Foncier n'hésite pas à exécuter son débiteur, qu'il est impitoyable sur les délais, qu'à défaut de paiement il fera vendre sans se soucier d'attendre des circonstances plus favorables pour le débiteur. M. de la Moskowa, dans un discours prononcé à l'assemblée législative du 5 Juin 1851, qualifiait ce système d'usure sur le capital.

Que de pareilles mesures aient été nécessaires à l'origine d'une institution, dont le succès était aléatoire, c'était normal. Mais nous vivons à une époque où le crédit a pris des formes plus souples, où la confiance du public va à des entreprises qui, tout en observant une politique prudente, font du crédit personnel. On aimerait sentir dans le vieil organisme du Crédit Foncier un regain de vitalité, le désir de trouver une formule mieux adaptée, plus large.

Si le Crédit Foncier est privé de cet esprit d'initiative, de ces élans de jeunesse, c'est parce que sa situation est trop bien assise. Ses privilèges le mettent à l'abri de toute tentative de concurrence ; il a une clientèle extrêmement stable ; les prêts communaux constituent un débouché de tout premier ordre et donnent des garanties certaines : les placements de mineurs lui fournissent les capitaux nécessaires.

A côté de cette politique de libération foncière, le Crédit Foncier a entrepris, nous l'avons vu, une politique d'encouragement à la construction.

Envisagée sous cet aspect, la politique du Crédit Foncier ne mérite pas toutes les critiques que nous venons de formuler. Il semble qu'au Sous-comptoir des entrepreneurs, on a eu davantage conscience du rôle que doit jouer le Crédit Foncier dans le développement de la construction ; l'initiative qui fut prise, en 1925, en pleine pénurie de capitaux, en est un indice certain. Les emprunteurs profitèrent, sans aucun doute, de la position particulièrement solide du Crédit Foncier ; le chiffre des bons négociés en fait foi.

Mais si les intentions sont bonnes, les résultats ne sont pas satisfaisants. Le nombre des constructions édifiées avec l'aide du Sous-comptoir des entrepreneurs a atteint, il est vrai, dès

1924, le chiffre de 1914, mais il faut considérer combien faible est le résultat : 1219 constructions, dans la France entière, représentant une valeur de 152 millions répartis entre 931 emprunteurs alors que, dans une étude parue dans la *Construction moderne* (1), M. Michel estime que l'effort financier nécessaire, pour rétablir la situation normale du logement, est de 15 milliards par an pendant dix années.

La contribution du Crédit Foncier à l'effort de construction, en France, est donc insuffisante, si l'on songe aux moyens dont il dispose pour se procurer à bon compte des capitaux, aux avantages fiscaux qui lui sont accordés.

Le Sous-comptoir, comme le Crédit Foncier, se comporte en administration et non en établissement commercial.

S'il y a une opération qui exige du crédit, c'est bien l'opération de construction : c'est un placement à rendement retardé ; non seulement l'amortissement est long, mais les revenus proviennent exclusivement de locations hypothétiques. En période normale, un immeuble n'est pas intégralement occupé dès les premières années. Or, est-ce bien du crédit que donne le Sous-comptoir des entrepreneurs lorsque, prêtant sur la moitié de la valeur de l'immeuble, il en hypothèque, à son profit, l'intégralité. Il n'y a de sa part, ni escompte, ni anticipation, ni avance ; il n'encourt aucun aléa, aucun risque, aucune chance de perte. On peut assimiler son intervention à celle d'une banque d'Etat qui remet des billets de banque, en échange de lingots d'or et exige, de façon à couvrir tous les risques, deux fois plus d'or qu'elle ne remet de billets.

Il est enfin un troisième aspect de l'activité du Crédit Foncier : c'est son action sur le taux de l'intérêt.

Le rôle qu'il a joué sur le marché des capitaux, après la guerre, a été de tout premier plan. Ses émissions ont exercé une influence déprimante sur le marché, particulièrement en Mai 1926 et en Mai 1927, alors que le taux de l'intérêt suivait un mouvement de hausse sans précédent.

Ces émissions donnèrent, d'ailleurs, la mesure de la confiance dont il jouit. L'Etat avait absorbé pour satisfaire les besoins énormes nés de la Guerre — reconstruction des régions dévastées, difficultés d'après-guerre — des sommes allant jusqu'à 270 mil-

(1) Michel. *La Construction moderne*. N° du 31 mars 1929.

Situation du Marché des Capitaux de 1921 à 1929

Années	Cours du Dollar Nombres indices : Parité d'avant guerre : 100	Emissions de Capitaux en millions de francs	Dépôts dans les Caisses d'Épargne		Taux de l'escompte
			Postales	Autres	
1921	259	«	2.697	6.923	5.75
1923	318	10.697	3.272	8.287	5.00
1925	405	3.689	3.936	9.831	6.52
1926	594	4.941	4.418	11.203	6.58
1927	492	7.517	6.674	14.606	5.23
1928	491	10.754	8.802	17.962	3.53
1929	492	15.016	11.336	«	3.50

Sources : La politique du logement en Europe, p. 205 B. I. T. — Etudes et documents série G. (Logement et bien-être) n° 3.

liards, en treize ans, de 1915 à 1927 inclus. L'industrie privée, de son côté, avait procédé à de nombreuses augmentations de capital pour refaire son encaisse, faire face à l'augmentation des prix, des salaires et des charges fiscales et le total des émissions faites par elle, tant en actions qu'en obligations, s'élevait, pour la période allant de 1925 à 1927 inclus à 51 milliards. Bref, le volume total des émissions, faites par l'Etat et l'industrie privée, de 1915 à 1927 inclus, s'était élevé à 321 milliards environ ; or, on évaluait la fortune privée en France à 250 milliards environ avant guerre.

Sur un marché ainsi épuisé, il était audacieux d'émettre un emprunt à un taux inférieur au taux d'emprunt courant.

Non seulement le Crédit Foncier a placé ses obligations, mais il a fait baisser le taux de l'intérêt.

De cette étude sur le Crédit Foncier, nous tirons les conclusions suivantes :

Le Crédit Foncier joue un rôle financier de premier plan. Comme organisme de crédit, l'aide qu'il apporte à la propriété est insuffisante et l'aide qu'il apporte à la construction, insignifiante, mais cette aide pourra devenir très efficace, le jour où des méthodes et une organisation différentes seraient adoptées.

Méthode et organisation que nous essaierons de définir dans le livre troisième.

SECTION DEUXIÈME

Les Sociétés immobilières.

Le Crédit Foncier ayant le monopole de l'émission des obligations foncières négociables, les sociétés immobilières concurrentes durent adopter une technique du crédit hypothécaire différente.

Les expériences tentées se ramènent au système de l'obligation hypothécaire au porteur ou de la lettre de gage hypothécaire notariée.

Sous ce nom d'obligation hypothécaire au porteur ou à ordre, il faut grouper toutes les formes de contrat notarié, qui, en définitive, aboutissent à ce résultat : rendre transmissible le contrat hypothécaire sans avoir recours aux formalités de l'article 1690. La pratique notariale en a inauguré un certain nom-

bre : acte d'obligation nominative autorisant la création de billets à ordre en représentation de l'obligation, acte portant obligation hypothécaire au profit du porteur de la grosse, billets à ordre notarié contenant constitution d'hypothèque. La lettre hypothécaire notariée constitue, comme nous le verrons, quelque chose de tout à fait différent.

Ces deux formules ont fait l'objet d'une longue expérimentation par la Société Foncière du Nord de la France.

L'étude de l'activité de cette société comme banque de crédit hypothécaire doit nous renseigner suffisamment sur les caractéristiques de l'obligation hypothécaire au porteur et de la lettre de gage hypothécaire.

La Société Foncière du Nord de la France est une société anonyme, constituée en 1909, pour une durée de 99 ans. Son capital qui était de 300.000 francs à l'origine a été porté à 80.500.000 francs, en janvier 1930. Le montant total de ses émissions d'obligations s'élevait après la dernière émission, qui date de 1929, à 189 millions de francs.

Elle a été admise au bénéfice de la liquidation judiciaire à la suite d'opérations spéculatives engagées par elle sur des casinos et des hôtels de grand luxe.

§ 1^{er}. — La technique du prêt.

La Société Foncière du Nord de la France fait deux catégories de prêts : des prêts à long terme à l'occasion desquels elle est amenée à créer des grosses au porteur, et des prêts à court terme avec garantie hypothécaire ou privilégiée, qu'elle réalise à l'aide de capitaux provenant d'émission de bons à court terme.

Ces deux catégories de prêts nécessitent deux études distinctes.

1° les prêts à court terme.

Les ressources qui permettent de réaliser ces prêts proviennent d'émissions de bons à échéance fixe, dont la durée est au maximum de cinq années. Il ne peut être émis de bons pour une valeur supérieure aux prêts réalisés et cet équilibre doit ressortir clairement du bilan.

2° Les prêts à long terme.

Lorsqu'une demande est adressée à la Société Foncière du Nord de la France, elle fait l'objet d'un triple examen : par les

services techniques qui doivent se prononcer sur le point de vue juridique, par le Comité d'expertises qui apprécie la valeur du gage et enfin par le conseil d'administration qui, à l'aide de renseignements fournis par le Comité d'expertise et les services techniques, fixe les conditions et le quantum du prêt (1).

En règle générale, le crédit accordé ne dépasse pas 50 % de la valeur de l'immeuble. On accepte comme gage les immeubles de toute nature : terrains nus, immeubles de rapport et d'agrément, immeubles ruraux, usines, immeubles construits ou à construire, mais la somme demandée ne peut être inférieure à 250.000 francs.

La durée du prêt est de quinze ans au maximum et exceptionnellement dix-huit ans lorsque l'affaire est très importante. Le remboursement se fait par fractions triennales ; les remboursements anticipés sont possibles, moyennant le paiement d'un trimestre d'intérêts et d'une somme égale à 2 % du capital remboursé, le tout à titre d'indemnité.

Si la demande est agréée, les parties (Société et emprunteur) vont devant le notaire de l'emprunteur et signent un acte, aux termes duquel la Société fait ouverture à l'emprunteur d'un crédit égal au quantum du prêt, moyennant outre certaines conditions concernant le remboursement et le service des intérêts une affectation hypothécaire de l'immeuble donné en garantie. Cet acte est enregistré et l'hypothèque est inscrite.

La Société avance provisoirement les fonds et se fait délivrer autant de grosses à ordre ou au porteur que le comporte le fractionnement de sa créance ; elle cherche ensuite à en assurer le placement.

§ 2. — La technique de l'emprunt.

Le placement des grosses au porteur se fait presque exclusivement par l'intermédiaire des notaires, avec lesquels la Foncière du Nord est en rapport.

Pour stimuler leur zèle, la Société Foncière du Nord de la France confie à ceux d'entre eux, qui ont placé des grosses au porteur, le soin de rédiger l'acte de réalisation de crédit et elle leur alloue un honoraire de négociation de prêts.

(1) M. Avril. Les obligations hypothécaires ou à ordre dans la pratique moderne. Thèse Paris 1929.

A chaque souscripteur, on remet l'expédition de l'acte de réalisation de crédit, la fraction de grosse au porteur ou à ordre avec un certificat hypothécaire délivré par le conservateur des hypothèques, un acte de cautionnement de la Société Foncière du Nord de la France et une feuille de coupons. Les quatre pièces s'appellent, improprement d'ailleurs, une cédule hypothécaire.

On a cherché, en somme, dans la confection de ces règles d'attribution des prêts à donner les plus grandes facilités, aussi bien aux souscripteurs qu'aux emprunteurs.

Le souscripteur peut investir des sommes peu importantes (à partir de 5.000 francs), chaque fois que l'occasion se présente pour lui de le faire. Il est déchargé du souci de percevoir les intérêts, puisque le service est assuré par la Société Foncière du Nord de la France avec la plus grande régularité, ou d'exercer des poursuites si c'est nécessaire, puisque la société, qui s'est portée garante de l'exactitude des paiements aux échéances, a seule le droit de les exercer.

L'emprunteur, de son côté, entre en possession des fonds dès la signature de l'acte d'ouverture de crédit, et le taux d'intérêt qu'on lui réclame, est moins élevé que le taux pratiqué couramment sur le marché. Les taux des prêts à long terme de la Société Foncière du Nord de la France ont été les suivants (1), depuis la guerre : 8,39 % en 1924, 9,41 % en 1925, 11,26 % en 1926, 11,76 % en 1927, 9,85 % en 1928, 9,44 % en 1929, 8,25 % en 1930, 8 % en 1931.

Mais le gros inconvénient de cette combinaison, c'est qu'elle entraîne la perception de droits d'enregistrement prohibitifs.

La Société Foncière du Nord de la France retient pour couvrir les frais d'acte, les honoraires du notaire, la commission bancaire : 10 % du montant du prêt, soit cent mille francs, pour une ouverture de crédit d'un million.

Les conditions faites par le Crédit Foncier sont incontestablement plus avantageuses.

La différence que l'on enregistre est de l'ordre de 5,69 %.

(1) Ces taux comprennent l'impôt sur le revenu des créances qui était de 12 % en 1924, 18 % en 1926 et 16 % en 1930.

§ 3. — La politique de Crédit de la Société Foncière du Nord de la France.

Ce supplément de charges imposé par la Société Foncière du Nord de la France a une double cause :

Il est incontestable d'abord que, grâce aux privilèges dont il bénéficie, le Crédit Foncier trouve sur un marché plus vaste que la Société Foncière du Nord de la France des capitaux à meilleur compte. D'autre part, alors que les dispositions législatives que nous avons analysées exemptent le Crédit Foncier de l'impôt cédulaire sur le revenu des capitaux mobiliers, dont le taux a été pendant longtemps de 18 % des intérêts perçus, et qui récemment a été réduit à 16 %, la Société Foncière du Nord de la France est obligée, pour trouver des capitaux, de majorer le taux courant d'intérêt de la somme nécessaire pour couvrir l'impôt qu'on lui réclame.

Mais la différence serait beaucoup moins sensible, si les droits d'enregistrement étaient identiques.

Pendant longtemps, les obligations hypothécaires à ordre ou au porteur ont été assimilées, au point de vue fiscal, aux obligations nominatives. C'est immédiatement après la guerre, qu'est née, dans l'esprit du législateur, une prévention à l'égard de ce procédé de mobilisation du crédit hypothécaire. De même que le titre au porteur, on l'accusait de favoriser la fraude fiscale : avec l'obligation au porteur ou l'obligation à ordre, disait-on alors, le Trésor est lésé, parce qu'il est dans l'impossibilité de percevoir le droit de 1,50 % qu'entraîne toute cession de l'obligation nominative et parce qu'il est facile, d'autre part, de dissimuler dans une succession des obligations hypothécaires au porteur ou à ordre. Considérations inexacts fondées sur des présomptions de fraudes, que rien ne justifiait (1). Elles donnaient un prétexte à une augmentation des droits d'enregistrement, qui aboutirent finalement aux tarifs actuellement en vigueur.

Ils frappent différemment les obligations, suivant qu'elles sont nominatives, à ordre ou au porteur.

L'obligation nominative est soumise : au moment de sa création à un droit de 1,50 % ; en cas de cession entre vifs :

(1) Voir thèse Avril déjà citée.

à un même droit de 1,50 % ; en cas de mutation par décès : aux droits ordinaires de succession.

L'obligation à ordre est soumise : au moment de sa création à un droit de 3,60 %, décimes compris, motif pris de ce que sa cession par endos peut échapper à l'enregistrement et frustrer le Trésor du droit de 1,50 % qu'il percevait normalement sur la cession d'une obligation nominative ; en cas de cession entre vifs, chaque fois que l'endossement est constaté dans un acte public : 1,50 % ; en cas de mutation par décès : aux droits ordinaires de mutation par décès.

Enfin, l'obligation au porteur est soumise : au moment de sa création à un droit majoré de 6 %, décimes compris, motifs pris de ce que sa cession entre vifs ne peut en aucun cas autoriser la perception du droit de 1,50 % par l'enregistrement, et de ce que par sa nature, elle peut faire l'objet d'une dissimulation par les héritiers et échapper ainsi aux droits de mutation par décès ; en cas de mutation par décès, aux droits ordinaires, si l'héritier fait une déclaration exacte. Traitement d'autant plus injuste que l'obligation hypothécaire au porteur change très rarement de mains et qu'elle se prête beaucoup moins aux fraudes fiscales que le titre au porteur.

En tous cas, outre que ce procédé de pénalisation est illégal et peut justifier pour le porteur la fraude à venir, la charge fiscale est tellement écrasante qu'on peut se demander si le législateur n'a pas vu dans cette taxation un moyen de faire disparaître un organisme dont la concurrence devenait gênante pour le Crédit Foncier.

La Société Foncière du Nord de la France se rendit compte que la perspective de charges aussi lourdes était, dans beaucoup de cas, un obstacle à la conclusion des affaires ; son existence même était menacée. Pour parer à un aussi grave danger elle adopta un autre procédé, que nous allons maintenant étudier : la lettre de gage hypothécaire notariée.

Dans le système de la lettre hypothécaire notariée, nous retrouvons les mêmes opérations que dans l'obligation hypothécaire au porteur, avec cette seule différence que la cession reste à l'état de promesse.

La Société ne remet au souscripteur, en échange du prix de la cession, qu'un engagement contracté devant notaire de réaliser cette cession à première demande, étant entendu que la

somme versée par le souscripteur contre un reçu, sera imputée automatiquement sur le prix. Le notaire délivre au souscripteur une grosse qui est transmissible dans la forme commerciale, soit au porteur, soit à ordre. Au cas où la cession est demandée, c'est le prêteur qui en supporte les frais.

Le droit d'enregistrement dû pour la promesse de cession est un droit fixe de 22 fr. 50.

Grâce à l'économie ainsi réalisée, les frais ont pu être réduits d'environ 3 %.

★★

Que doit-on penser de ces formules au double point de vue de la garantie et de la mobilisation du crédit ?

Le cessionnaire de l'obligation hypothécaire au porteur jouit d'une double garantie: — garantie réelle sur l'immeuble hypothéqué ; s'il est propriétaire de la totalité de la créance, il aura seul droit à la garantie ; s'il n'est propriétaire que d'une fraction de créance, il viendra au même rang que ses co-créanciers, en vertu de la stipulation de concurrence figurant dans l'acte d'ouverture de crédit — garantie personnelle, qui résulte du cautionnement, consenti par la Société : même si le débiteur cesse ses versements, qu'il s'agisse des intérêts ou du capital, la Société est tenue de continuer ses paiements.

Pour que ces sûretés aient toute leur force, il faut que la société soit particulièrement prudente dans l'évaluation du gage. Aucune règle statutaire ne limitant son pouvoir d'appréciation, le rôle joué par le standing de la Société est prépondérant. Ni le souscripteur, ni son notaire ne sont à même de contrôler la valeur du gage hypothécaire ; ils n'acceptent l'affaire qu'en fonction de la valeur morale, de l'honnêteté de l'organisme intermédiaire de crédit.

Cette prépondérance du crédit personnel de l'organisme est plus marquée encore dans l'hypothèse de la lettre de gage hypothécaire notariée. Le souscripteur y est à la merci d'une fraude de l'organisme, qui s'est engagé à céder sa créance : le lien de droit, qui existe entre lui et cet organisme ne serait nullement opposable à un tiers qui, titulaire d'une même promesse, aurait levé l'option et signifié au débiteur son intention de réaliser la cession. Le premier souscripteur verrait disparaître son gage hypothécaire et il n'aurait de recours que contre

l'établissement de crédit : autrement dit sa garantie vaut ce que vaut l'établissement de crédit.

A ces imperfections, seule une longue pratique du crédit hypothécaire peut suppléer. Encore faut-il que cette gestion se soit révélée à la fois prudente et fructueuse, que les réserves soient abondantes et le capital social en rapport avec l'ampleur des opérations.

Le recul de la garantie ne paraît pas avoir été compensé par une amélioration du second point de vue qui nous intéresse : la mobilité du titre.

L'innovation, dans la formule de l'obligation hypothécaire au porteur ou à ordre, consistait à rendre transmissible suivant des formes commerciales un titre de créance, qui n'était transmissible et négociable que sous la forme civile (1).

Il en résulte un double avantage :

La cession, pour être opposable aux tiers, sous sa forme civile, entraîne les formalités de l'article 1690 : nécessité d'une signification au débiteur cédé, ou de l'acceptation du débiteur par acte authentique. Elle transmet la créance, telle qu'elle existait dans le patrimoine du cédant ; les exceptions opposables au cédant restent opposables aux cessionnaires.

Dans la forme commerciale, ces inconvénients disparaissent. La créance s'incorporant au titre, d'une part le débiteur pourra toujours s'acquitter valablement entre les mains du prêteur de ce titre, sans avoir à redouter de protestation de la part des tiers, et d'autre part le créancier cessionnaire ne pourra se voir opposer des exceptions du chef du cédant par le débiteur.

L'obligation hypothécaire au porteur ou à ordre est un excellent procédé de mobilisation du crédit hypothécaire. La créance, pouvant être fractionnée et cédée aisément, trouvera un nombre d'acheteurs plus étendu : c'est une méthode d'élargissement du marché des capitaux à long terme, qui ne porte aucune atteinte au gage, et n'en diminue en aucune façon la solidité.

La lettre de gage n'a apporté au système de l'obligation au porteur ou à ordre aucune amélioration sensible. Le marché des cédules hypothécaires conserve les mêmes limites ; il a même tendance à se restreindre en raison des risques accrus de l'opération ; ce n'est pas une formule à encourager.

(1) M. Gendreau. La mobilisation du Crédit foncier. Thèse, Poitiers 1923.

D'ailleurs, la Société Foncière du Nord de la France ne l'a préférée à l'obligation hypothécaire au porteur ou à ordre qu'en raison des droits exorbitants et frustatoires, dont la création des obligations hypothécaires à ordre ou au porteur entraînait la perception. Elle constitue un exemple des procédés inventés par la pratique pour permettre à des institutions d'une nécessité économique évidente de subsister malgré une fiscalité oppressive et arbitraire.

Ce qui affecte les titres hypothécaires, c'est plus l'impossibilité où se trouve le cessionnaire de vérifier leur valeur, que les formalités ou les complications de leur transmission. Un titre hypothécaire ne donne d'autre référence de sa valeur que la désignation de la propriété hypothéquée : on connaît les individus, rarement les choses ; on est mieux informé de la moralité de l'emprunteur que du rendement de sa terre. Et puis, la menace des hypothèques générales et occultes continue à peser lourdement sur toutes les opérations immobilières : la circulation du titre hypothécaire ne sera ample et rapide que dans la mesure où la valeur de la propriété sera définie, prévisible, certaine.

En résumé, l'obligation hypothécaire au porteur ou à ordre donne aux souscripteurs une garantie aussi forte que l'obligation foncière. Toute la question est de savoir si les administrateurs de l'organisme intermédiaire pourront avoir assez de prudence et de ténacité pour s'imposer à eux-mêmes les principes de la politique de crédit à la propriété que la loi a mis à la base de l'organisation du Crédit Foncier.

Jusqu'à présent, les événements ne l'ont pas prouvé et la Société Foncière du Nord de la France, après avoir traversé la crise de 1921 sans souffrir, n'a pas résisté à la crise de 1931.

SECTION TROISIÈME

Les compagnies d'assurances et les notaires.

§ 1^{er}. — Les sociétés de capitalisation.

A côté des banques qui assurent un concours permanent au crédit hypothécaire et à la construction, il existe d'autres organismes qui, accessoirement et pour faire fructifier les capitaux qui leur sont confiés en dépôt, sont amenés à faire du crédit hypothécaire : ce sont les Sociétés de capitalisation.

Seules, parmi les sociétés d'assurances, les sociétés de capitalisation sont, par nécessité professionnelle, amenées à consentir des emprunts hypothécaires, parce qu'elles sont seules à disposer de capitaux immobilisés.

La capitalisation est basée sur le principe suivant : des petites sommes, auxquelles il est impossible de faire produire des intérêts en raison de leur faible importance, peuvent, lorsqu'elles sont réunies entre les mains d'un organisme spécialisé, trouver des investissements tels qu'au bout de quelques années l'organe spécialisé est en mesure de rembourser, ses frais et sa commission déduits, le capital versé plus un supplément que le capital, utilement employé, a produit.

Le grand problème pour l'organisme spécialisé est donc celui du placement des capitaux.

Un décret du 9 Juin 1906 a réglementé la nature des placements autorisés. Ce sont : les valeurs d'Etat, les obligations de chemins de fer, les obligations du Crédit Foncier, en quantité illimitée ; les immeubles ; enfin, les prêts hypothécaires jusqu'à concurrence des $\frac{2}{5}$ seulement des réserves, et à condition qu'ils soient garantis par des immeubles d'une valeur double de celle du prêt.

De ces trois catégories de placements, la dernière est la plus avantageuse ; les valeurs d'Etat — la guerre de 1914 l'a prouvé — ne sont pas toujours sûres ; les immeubles ne rapportent jamais plus de 5 % et ils nécessitent une gestion compliquée et coûteuse ; le prêt hypothécaire, au contraire, rapporte actuellement 6 % plus une prime de garantie, qui varie de 1,50 à 2 % suivant l'importance du prêt.

Le prêt à longue durée a d'autres avantages.

a) il n'immobilise pas le capital, comme on l'a prétendu. Un grand organisme, ayant des opérations aussi nombreuses que la Séquanaise ou la Française Capitalisation, n'a pas besoin d'un titre immédiatement réalisable : il ne lui faut ni lettre de gage hypothécaire, ni obligation, ni billet foncier. Il préfère, au contraire, un système qui lui permettra de rentrer régulièrement dans les fonds, qu'il a avancés, à des époques prévues par lui. Le prêt hypothécaire est amortissable à partir de la deuxième année : à chaque échéance des intérêts, une partie du capital versé est remboursée.

b) à un second point de vue, celui de la sûreté, le placement foncier présente de grands avantages. La garantie hypothécaire reste constante jusqu'au remboursement intégral du prêt, alors que le montant des sommes, qui restent dues, diminue chaque jour. On peut donc considérer que la garantie, suffisante à l'origine, ne fait qu'augmenter jusqu'au remboursement intégral du prêt.

Les sociétés de capitalisation ont largement pratiqué le système des placements hypothécaires. La Séquanaise, avant la guerre, en exigeant de ses emprunteurs qu'ils souscrivent, pour rembourser les avances qui leur avaient été faites, des contrats de capitalisation, s'est servie des emprunts hypothécaires comme d'un moyen de développer son activité et de faire prospérer sa branche assurances. Le même système est pratiqué actuellement par la Française Capitalisation.

Parmi les compagnies d'assurances qui font des placements hypothécaires, on peut citer en dehors de la Séquanaise et de la Française Capitalisation, la Capitalisation, le Phénix, les Prévoyants de l'Avenir, la Populaire, etc...

Le fonctionnement des prêts hypothécaires qu'ils consentent est à peu près le même : il suffit donc de connaître les méthodes adoptées par quelques-unes de ces sociétés pour les connaître toutes.

La Séquanaise fait des prêts fermes et des ouvertures de crédit garantis par une hypothèque.

Avant d'engager des pourparlers, elle demande à l'emprunteur qui se présente d'accepter toutes les conditions exigées par la Société pour le fonctionnement des prêts.

Aucune demande de prêt n'est prise en considération, si elle est inférieure à 500.000 francs. Le demandeur doit fournir un certain nombre de pièces qui permettront au Conseil d'Administration d'apprécier la valeur des garanties : valeur du fonds, titres de propriété, plans et devis descriptifs, cahier des charges ou valeur du revenu, état des locations.

Sur la nature de cette garantie, les règles pratiques sont les suivantes : le prêt n'est consenti qu'en première hypothèque ; l'immeuble doit appartenir à l'emprunteur ; la Séquanaise n'accepte pas les demandes d'emprunt formulées par les locataires ayant une promesse de vente ou un bail emphytéotique, même

si le propriétaire se porte caution. Il faut également que l'immeuble soit par sa nature susceptible d'entrer dans l'actif de la société prêteuse, c'est-à-dire situé à Paris et destiné à la location, et qu'il soit assuré contre l'incendie.

Aucune règle précise n'est fixée quant à l'importance et à la durée du prêt : tout dépend de la garantie et de l'appréciation du conseil d'administration. Toutefois, le prêt ne dépasse jamais 50 % de la valeur du gage pour une durée de 15 ou 20 ans.

Le taux du prêt est fixé en prenant comme base le taux des avances de la Banque de France augmenté de 1,50 % net. En plus du taux de l'intérêt, l'emprunteur prend la charge de l'impôt et de l'amortissement et il paie une prime de garantie.

L'impôt est toujours supporté par l'emprunteur, malgré l'interdiction faite par la loi de 1917.

Sans doute, la loi de 1917, en étendant le principe de l'impôt sur le revenu des créances (applicable seulement aux sociétés aux termes de la loi de 1872) à toutes les catégories de prêts, même à ceux où l'emprunteur est un particulier, a spécifié que la charge de cet impôt incomberait au créancier. Mais, pratiquement, le prêteur se contente d'en faire l'avance et il le récupère sur l'emprunteur sous forme de supplément d'intérêts. La situation de l'emprunteur, régi par la loi de 1917, est même plus désavantageuse que celle de l'emprunteur, régi par la loi de 1872.

La société qui emprunte, paie l'impôt au prorata du taux d'intérêt net (loi de 1872) par ex. : 7,50 % ; le particulier, au contraire (loi de 1917), paie un impôt qui porte non plus seulement sur le taux d'intérêt net, mais sur le taux d'intérêt net, augmenté d'une certaine proportion destinée à rembourser la Société prêteuse de l'avance de l'impôt qu'elle considère avoir faite et qu'elle veut faire supporter directement à l'emprunteur, soit 8,70 au lieu de 7,50.

Ainsi, dans le premier cas, la société aura à payer : l'intérêt : 7,50 % plus l'impôt : 1,20 = 8,70 % ; dans le second cas, le particulier paiera l'intérêt : 7,50 % plus l'impôt calculé sur 8,70 % soit : 1,39 % = 8,89 %. Il y a superposition d'impôt au détriment de l'emprunteur.

Chaque fois qu'un particulier a un emprunt important à faire, il a intérêt à constituer une société pour bénéficier du régime de la loi de 1872.

Dans l'hypothèse d'une ouverture de crédit, les versements sont faits au fur et à mesure de l'avancement des travaux et à l'occasion de ces versements une prime de garantie est perçue, qui varie suivant l'importance du prêt et la valeur du gage.

Le taux d'amortissement pour une société est de : 11,32 en 15 ans, 9,80 en 20 ans plus l'impôt et pour un particulier il est de : 12,47 en 15 ans, et 11,03 en 20 ans, impôt non compris.

La Séquanaise a développé considérablement la branche des prêts hypothécaires. Avant la guerre, elle faisait beaucoup de petits prêts ; depuis la guerre, elle préfère en restreindre le nombre et en augmenter l'importance. Elle a joué un rôle actif dans la reconstruction des régions dévastées, en avalisant les effets trentenaires qu'elle réescomptait ensuite.

L'appoint qu'elle apporte au crédit à long terme est donc précieux, surtout pour les grandes sociétés qui peuvent l'utiliser aussi bien pour se procurer simplement du crédit que pour construire.

§ 2. — Le Crédit notarial.

Le rôle du notaire est le plus souvent un simple rôle d'intermédiaire.

Il met en rapport deux personnes de sa clientèle dont l'une a besoin de crédit et l'autre a des capitaux improductifs.

Le crédit notarial est un crédit extrêmement souple.

Sans doute, le notaire ne fait que des opérations sûres : sa responsabilité comme mandataire est engagée lorsqu'il présente lui-même l'emprunteur et se porte garant de son honnêteté et de ses possibilités de remboursement. Même dans le cas où, en dehors de lui, le prêteur se met d'accord avec l'emprunteur sur les conditions du prêt et lui demande simplement de rédiger l'acte, en dégageant sa responsabilité, il a intérêt à éclairer son client sur les dangers de l'opération et à lui éviter des ennuis et des déboires.

Mais, grâce à la connaissance parfaite qu'il a des possibilités financières de l'emprunteur, il pourra, dans le premier cas tout au moins, tenir compte de la garantie morale, en même temps que de la garantie hypothécaire qu'on lui offre. Pour lui, l'emprunteur n'est pas l'inconnu qui se présente aux guichets de la banque avec des titres de propriété, c'est Monsieur X, qui est

très honorable, dont la famille a des traditions d'honneur, qui est prudent et avisé en affaire, et à qui on peut prêter beaucoup d'argent, même s'il n'a qu'une deuxième hypothèque à donner en garantie. Le notaire rend ainsi certainement de grands services : il remplace ces petites banques locales qui ont disparu pendant la guerre sous l'influence d'une concentration envahissante et qui faisaient beaucoup de crédit personnel.

Le crédit notarial est beaucoup plus du crédit à la propriété que du crédit à la construction.

La durée des prêts faits par l'intermédiaire des notaires est normalement de cinq ans et elle ne dépasse jamais quinze ans.

CHAPITRE DEUXIEME

Le Crédit public à la Construction

L'évolution du problème du logement après la guerre a rendu nécessaire l'intervention des pouvoirs publics (1) dans le domaine de la construction pour éviter que la crise de l'habitation, d'une gravité sans précédent, n'ait de trop graves répercussions.

Le premier aspect de cette intervention est négatif : il consiste à stabiliser la situation du logement en taxant les loyers et à tirer des logements existants le maximum d'utilisation par un contrôle judicieux. Le second aspect est positif : il comprend un ensemble de mesures de nature à provoquer une reprise de la construction et à intensifier la création des logements nouveaux.

C'est dans cette seconde forme d'intervention que le problème du crédit public à la construction se pose pour les pouvoirs publics.

Les moyens qui étaient à la disposition du gouvernement pour ranimer le marché de la construction étaient d'ordre législatif, d'ordre fiscal ou d'ordre financier.

Dans le domaine législatif, la suppression de la taxation sur les loyers constituait un remède particulièrement efficace, mais qui fut jugé inapplicable, en raison des bouleversements profonds qu'il aurait amenés dans les budgets ouvriers, dans les

(1) Robert Guye. La Crise de la construction et la politique du logement en Europe. Revue internationale du travail 1931, 2^e semestre, p. 212.

salaires et par conséquent dans la vie économique du pays tout entier.

Il était nécessaire, au préalable pensait-on, d'entreprendre une construction intensive pour supprimer cette crise de quantité, dont nous avons tenté une définition dans le premier livre de ce travail, et c'est à quoi visent les deux autres catégories de moyens qui sont d'ordre fiscal ou d'ordre financier.

Dans le domaine fiscal, la suppression ou la réduction des droits et taxes perçus au cours des diverses opérations de construction étaient sans doute de nature à diminuer le prix de revient, mais les effets de pareilles mesures étaient trop lointains et trop insensibles pour qu'on les estimât suffisants. Il ne restait qu'une solution : celle du financement de la construction.

Ce financement a une forme, des modalités et des conséquences différentes, suivant que la collectivité intéressée entreprend la construction sous sa propre responsabilité, ou laisse ce soin à des organismes spécialisés. Lorsque la collectivité ne s'immisce pas dans l'opération de construction, son intervention financière peut revêtir deux formes : le subside ou la subvention et les facilités de crédit.

Dans le système du subside, la somme est versée en une fois ; elle constitue un amortissement rapide du coût de construction, une diminution qui facilite d'autant au constructeur les remboursements qu'il doit effectuer jusqu'à épuisement de sa dette : ces subsides ne sont pas récupérables.

Les facilités de crédit, si elles ne produisent pas sur le constructeur l'effet psychologique qui accompagne une remise brutale de sa dette, n'en sont pas moins efficaces. La collectivité assure du crédit à meilleur compte aux emprunteurs, soit en cautionnant les emprunts effectués par les constructeurs — la garantie, qu'elle accorde pour le paiement des intérêts et le remboursement des annuités, augmente la capacité d'emprunt du constructeur et lui assure des capitaux à un taux d'intérêt moins onéreux — soit en prenant à sa charge le paiement d'une partie des intérêts ou des annuités de remboursement, soit en fournissant les capitaux à un taux d'intérêt réduit.

Ces deux dernières modalités sont, en réalité, deux expressions différentes d'une même formule. La collectivité, étant dans l'impossibilité de faire baisser le taux d'intérêt, prend à sa charge

la fraction de ce taux qu'elle considère comme excessive et de nature à rendre trop onéreuse l'opération de construction : elle le fait de façon apparente, lorsqu'elle prend à son compte la différence qui existe entre le taux courant et le taux réduit (cas où le constructeur ou elle-même emprunte sur le marché) et de façon moins évidente, lorsque, puisant ces sommes dans les ressources provenant de l'impôt, elle subit les conséquences d'un manque à gagner.

Ayant ainsi défini dans leurs grandes lignes les modalités de l'intervention de l'Etat et des collectivités publiques dans le domaine de la construction, il nous faut envisager par quelles charges cette intervention s'est traduite dans la réalité et de quelle façon les collectivités y ont fait face, afin de donner une réponse à la question qui nous occupe.

Est-ce par l'impôt ou par l'emprunt que ces charges résultant de l'intervention des pouvoirs publics dans le domaine de la construction doivent être couvertes ?

Dans l'hypothèse où le recours à l'emprunt devient nécessaire, comment les collectivités pourront-elles se procurer de l'argent à bon compte ?

SECTION PREMIÈRE

Modalités et importance des charges résultant pour les collectivités publiques du financement de la construction et des exonérations fiscales.

a) Les exonérations fiscales.

L'idée d'une exonération fiscale par les collectivités publiques, en faveur des constructions neuves, est contemporaine des premières tentatives de mise en œuvre d'une politique de l'habitation.

La loi du 30 Novembre 1894 dispose que les constructions neuves bénéficieront d'une exonération complète de la contribution foncière, de la contribution des portes et fenêtres et des taxes de bien de mainmorte, pendant une durée de cinq années après leur édification.

La durée de l'exemption fut portée à douze années par une loi du 12 Avril 1906, puis à quinze années par l'article 20 de la loi du 31 Mars 1922, à condition que les immeubles soient ter-

minés avant le 31 Décembre 1927 ; ce délai fût lui-même reporté au 1^{er} Janvier 1930 par une loi du 1^{er} avril 1926, au 1^{er} Janvier 1935 par la loi du 13 Juillet 1928 et au 1^{er} Juillet 1939 par la loi du 29 Juin 1929.

Actuellement, l'exonération porte sur la contribution foncière des propriétés bâties, sur les centimes additionnels départementaux et communaux, et sur les taxes spéciales frappant la propriété, telles que les taxes sur le revenu net des propriétés bâties et la taxe sur les balcons et constructions en saillie.

Pour la Ville de Paris, il y a lieu d'ajouter à cette énumération la taxe sur la valeur en capital des propriétés bâties et non bâties, la taxe d'enlèvement des ordures ménagères, parce qu'elle a, pour Paris, le caractère d'une taxe de remplacement de droit d'octroi.

Du fait de ces exemptions, il y a pour l'Etat, les départements et les communes un manque à gagner, que nous allons tenter d'évaluer.

Tableau donnant le chiffre total des exemptions fiscales par catégories d'impôts, profitant aux Communes, aux offices publics d'h. b. m., aux bureaux de bienfaisance et d'assistance, hospices, hôpitaux, caisses d'épargne, associations et fondations reconnues d'utilité publique, sociétés coopératives, anonymes, sociétés non approuvées par le ministère de la Santé publique et particuliers.

Années	Contribution exemptée en principal		Impositions locales perçues au titre de la contribution des patentes	Taxe des biens de main-morte	Total
	foncière	portes et fenêtres			
de 1919 à 1929 inclus.	27.437.264,04	3.790.400,88	1.207.339,41	8.739.545,80	44.174.547,13

Source : Rapport de M. Landry sur le budget du Ministère du Travail pour l'année 1931 (J.O. Annexe S. O. Ch. p. 2.038 n° 3.871).

Bien que ce tableau ne tienne compte ni des réductions de droits de mutation accordés par l'art. 37 de la loi du 13 Juillet 1928, par l'article 25 de la loi du 30 décembre 1928 et par l'article 22 de la loi du 30 Mars 1929, ni des nombreuses exonérations fiscales dont bénéficient les sociétés d'habitations à bon

marché au moment de leur constitution et à l'occasion de leurs différentes manifestations d'activité, ni enfin des exemptions de taxes locales comme la taxe sur le revenu de la propriété bâtie pas plus d'ailleurs que des taxes spéciales de la Ville de Paris, les résultats qu'il traduit donnent une idée approximative de l'importance de la perte par manque à recouvrer, subie par l'Etat, les départements et les communes.

Toutefois, il ne faut pas s'illusionner. Cette perte n'est pas sèche pour les collectivités ; il est de bonne politique fiscale de faciliter par des avantages temporaires l'apparition de constructions, sur lesquelles on pourra faire peser toute la rigueur de la fiscalité à l'expiration d'un délai prévu.

Rien ne prouve, d'ailleurs, qu'en l'absence de pareilles mesures de faveur, ces constructions auraient été édifiées : il ne s'agit donc pas d'une recette qu'on supprime et à laquelle il faut suppléer soit par l'impôt, soit par l'emprunt.

Cette forme d'intervention ne soulève pas un problème de crédit.

b) le financement de la construction.

Nous savons que ce financement a sa cause dans deux modalités d'intervention :

Celle où la collectivité engage intégralement ses ressources et prend la responsabilité de la construction et celle où la collectivité encourage par la subvention ou des facilités de crédit les organismes, sociétés ou particuliers qui prennent cette responsabilité à leur compte.

1° Construction directe par les collectivités.

Le législateur, en France, n'est pas favorable à une intervention directe des collectivités dans le domaine de la construction : l'opération de construction en raison de son caractère spéculatif et des risques, qu'elle comporte, convient mieux à des organismes spécialisés ou à des entreprises privées qu'aux collectivités.

C'est ainsi que l'Etat ne s'immisce en aucun cas dans l'opération de construction. Et ce n'est qu'en présence de la défaillance de l'initiative privée que le législateur a été amené à donner aux départements et aux communes une liberté relative pour la construction des habitations à bon marché. La Ville de Paris a bénéficié de la première autorisation ; elle lui fut accordée par

une loi du 13 Juillet 1912. Cette autorisation exceptionnelle fut étendue à l'ensemble des communes par une loi du 23 décembre 1912, moyennant certaines conditions : construction d'habitations à bon marché collective exclusivement et affectation des logements aux familles nombreuses.

Immédiatement après la guerre, en raison de la situation critique du logement dans la banlieue parisienne « le département de la Seine fut à son tour autorisé, à titre exceptionnel par une loi du 5 Août 1920, à construire de compte à demi avec l'Etat, jusqu'à concurrence de 25 millions, des habitations dites semi-provisoires, mais répondant aux prescriptions de la législation sur les habitations à bon marché ».

Enfin, la loi du 13 Juillet 1928 autorisa purement et simplement les départements et les communes à construire des logements à loyer moyen et à en assurer la gestion.

Ainsi, départements et communes sont, dans certains cas, autorisés à engager directement leur responsabilité dans la construction de logements à bon marché ou à loyer moyen.

Notre étude antérieure sur le mouvement de construction après guerre nous a permis de savoir comment le département de la Seine et la Ville de Paris avaient usé des dispositions législatives établies en leur faveur, depuis 1926.

En règle générale, c'est par l'organe des offices publics et de toutes les formes de sociétés prévues par la législation sur les habitations à bon marché ou par des encouragements aux particuliers que les collectivités : Etat, département et commune interviennent dans le domaine de la construction.

C'est la deuxième forme d'intervention.

2°) encouragements aux constructeurs.

Une étude de tous les organismes constructeurs prévus par la législation sur les habitations à bon marché en France, outre qu'elle ne serait pas d'un intérêt immédiat pour notre travail, nous entraînerait très loin.

Il nous suffira de dire qu'au 1^{er} Mai 1931, il existait en France :

1130 sociétés d'habitations à bon marché : dont 557 sous la forme coopérative et 573 sous la forme anonyme (1).

294 offices publics d'habitations à bon marché dont 62 of-

(1) D'après M. Risler. Rapport du Conseil supérieur des habitations à bon marché pour l'année 1930.

fices départementaux, 228 offices communaux, 1 office inter-communal, et 3 qui ont pour rayon d'action l'arrondissement.

275 sociétés de crédit immobilier (1^{er} Mai 1930) (1).

17 sociétés de secours mutuels (2).

Ces trois catégories d'organismes assurent l'application de la législation sur les habitations à bon marché, réglée actuellement par la loi du 5 Décembre 1922, la loi du 13 Juillet 1928, la loi du 8 Juin 1930 et la loi du 28 Juin 1930, pour ne citer que les plus importantes.

Les offices publics d'habitations à bon marché construisent des maisons individuelles ou collectives en vue de la location ou de la vente.

Les sociétés d'habitations à bon marché jouent un rôle identique, mais elles peuvent en outre attribuer les maisons construites et elles sont habilitées pour consentir des prêts hypothécaires aux particuliers désireux de construire ou d'acheter.

Enfin, les sociétés de crédit immobilier ou les sociétés de secours mutuel agréées sont spécialisées dans les avances aux particuliers en vue de l'achat, de la construction ou des réparations d'habitations.

Les habitations bénéficiant de ces dispositions sont du type dit à bon marché, du type à loyer moyen ou du type amélioré.

Le fonctionnement de ces organismes est assuré au moyen d'avances, de subventions ou de dotations qui incombent suivant les cas à l'Etat, aux départements ou aux communes (au minimum 100.000 francs).

Le mécanisme des avances par l'Etat est assez complexe, il est précisé dans la loi et expliqué dans les traités d'habitations à bon marché.

La charge financière incombant à l'Etat consiste soit dans des avances à taux réduit, soit dans une prise en charge d'une différence d'intérêt.

Quant aux subventions, elles sont accordées dans deux hypothèses prévues, l'une par l'article 59 de la loi du 5 décembre 1922, l'autre par l'article 11 de la loi du 13 Juillet 1928.

L'octroi de la subvention prévue par l'article 59 de la loi

(1) Voir note 1, page 192.

(2) D'après M. Landry. Rapport sur le budget du ministère de la Santé publique pour l'exercice 1930. *J. O.* du 11 février 1930. Doc. parl., Ch. 2^e, S. E. 1929, n° 2671, p. 2.038.

du 5 décembre 1922 est subordonné à la condition expresse que l'organisme constructeur affecte, à concurrence des deux tiers des valeurs locatives, les immeubles construits pour la location à des familles comprenant plus de trois enfants âgés de moins de seize ans : la subvention peut atteindre alors un tiers du prix de revient de la construction.

La subvention de l'article 11 de la loi du 13 Juillet 1928 est destinée à faciliter l'accession à la petite propriété de certaines catégories de particuliers grevés de charges sociales très lourdes : familles nombreuses, ou amoindris physiquement : invalides de guerre ou du travail. Leur taux varie suivant l'importance des charges ou le degré d'invalidité.

Les charges résultant pour les départements et les communes des encouragements à des opérations de construction par les organismes créés par la loi peuvent consister :

1°. — en dotation aux offices publics ou en souscription d'actions ou d'obligations de société d'habitations à bon marché ou de crédit immobilier, ou encore en apport de terrain ou cession de terrain à prix réduit.

2°. — en garantie d'emprunts ou d'intérêts : ceci n'entraîne que des charges éventuelles.

3°. — en participation au service d'emprunts contractés pour la construction d'habitations à bon marché (article 7 de la loi du 13 Juillet 1928).

Cette participation ne peut dépasser 1,50 % du taux d'emprunt et elle est calculée sur les sommes empruntées.

4°. — en participation au service d'emprunts contractés pour la construction d'immeubles à loyer moyen (art. 30 de la loi du 13 Juillet 1928).

5°. — en prêt à taux réduit (art. 42 de la loi du 5 décembre 1922).

6°. — en subvention pour dégrèvement des loyers des familles nombreuses (art 7 de la loi du 5 décembre 1922).

Ces différentes formes d'intervention des collectivités dans le domaine de l'habitation entraînent pour elles des charges que nous tenterons d'évaluer.

1°. — L'Etat.

L'effort financier de l'Etat peut se résumer ainsi, d'après M. Bonnévay (1).

(1) L. Bonnévay. Rapport sur le budget du Ministère de la Santé publique pour l'exercice 1932, J. O. Annexes S. E. 1931, Ch. p. 357, n° 5.835.

« A la veille de l'application de la loi Loucheur, le concours accordé aux organismes s'élevait, au total, depuis l'origine aux chiffres suivants :

Avances aux organismes constructeurs : 862.506.600 francs.

Avances aux sociétés de crédit immobilier : 802.244.950 francs.

Subventions de l'article 59 : 374.850.488 francs,

Soit au total : 2.039.602.038 francs.

Le montant des crédits, qui ont été accordés pour les avances aux organismes d'habitations à bon marché et de crédit immobilier, depuis la loi du 13 juillet 1928, atteint pour les campagnes 1928, 1929, 1930, 1931, pour les habitations à bon marché, le crédit immobilier, les logements à loyer moyen et les habitations à bon marché améliorées un total de 7.780.000.000 francs.

En outre, il a été ouvert, pendant la même période, pour les subventions (loi de 1922 et loi de 1928) un crédit de 585.500.000 francs.

Enfin, le crédit proposé par le gouvernement pour la campagne de 1932 était de 2 milliards 300 millions et la commission a proposé que ce crédit soit porté à trois milliards.

Au total, c'est 13 milliards et demi qu'il a fallu trouver pour permettre à l'Etat d'intervenir dans la construction.

L'effort fourni par les communes et les départements est moins impressionnant, mais les circonstances peuvent faire qu'il devienne très important et qu'il pèse lourdement sur les budgets communaux et départementaux.

2°) Le département de la Seine.

D'après M. de Fontenay (1), le concours financier du département de la Seine à l'opération de construction se résume ainsi, à la date du 1^{er} Janvier 1932 .

a) le concours financier accordé par le département à l'Office départemental d'habitations à bon marché a consisté :

— en dotations mobilières : 20.191.836 francs 45.

— en garanties d'emprunts : les garanties portent actuellement sur un ensemble d'emprunts se montant en capital à

(1) Rapport sur les travaux du Comité de patronage des Habitations à bon marché et de la Prévoyance sociale du département de la Seine pendant l'année 1931. Paris, imprimerie municipale.

1.341.004.725 francs savoir : 1.160.500.000 francs d'emprunts à taux réduit ; 180.504.725 francs d'emprunts à taux normal.

— en participations (art. 7 et 30 de la loi du 13 Juillet 1928) : les participations représentent, pour l'ensemble des projets de construction élaborés par l'Office départemental et soumis au Conseil Général une dépense globale annuelle de 12.010.200 francs se décomposant comme suit : 7.315.000 francs (habitations à bon marché ordinaires) ; 4.648.000 francs (habitations à bon marché améliorées) ; 47.200 francs (immeubles à loyer moyen).

b) le concours financier accordé par le Département aux sociétés d'habitations à bon marché a consisté :

— en garanties d'emprunts : les garanties consenties, tant aux sociétés anonymes qu'aux sociétés coopératives d'habitations à bon marché s'appliquent à un ensemble d'emprunts de 427.986.266 francs 50, dont 179.500.000 francs représentent des emprunts afférents aux opérations poursuivies en application de la loi du 13 juillet 1928.

— en souscriptions d'actions : les souscriptions d'actions, réalisées ou décidées par le Conseil Général, représentent un capital de 3.948.000 francs.

c) enfin le concours apporté par le Département à la Caisse auxiliaire de prêts immobiliers a consisté en une subvention de 1.500.000 francs.

3°. — la Ville de Paris.

L'effort de la Ville de Paris au 1^{er} Janvier 1932 se résume ainsi, d'après M. de Fontenay (1).

a) le concours financier accordé par la Ville de Paris à son Office public d'habitations à bon marché a consisté :

— en dotations : le chiffre des dotations mobilières accordées s'élève à 70.500.000 francs ;

— en garanties d'emprunts : à la date du 1^{er} Janvier 1932, la garantie de la Ville portait sur un ensemble d'emprunts se montant en capital à la somme globale de 1.649.039.645 francs et les emprunts garantis à la fois par la Ville et le Département représentaient un total de 122.631.400 francs ;

— en participations communales (art. 7 et 30 de la loi du 13 Juillet 1928) : ces participations représentent une dépense

(1) Rapport cité.

globale annuelle de 16 millions et demi, en chiffres ronds, soit : 6.140.000 francs pour la construction d'habitations à bon marché ordinaires ; 5.297.000 francs pour la construction d'habitations à bon marché améliorées ; 5.119.000 francs pour la construction d'immeubles à loyer moyen.

— en subvention pour dégrèvement de loyers des familles nombreuses : la subvention communale allouée à l'Office, en application de l'art. 59 de la loi du 5 décembre 1922, en vue du dégrèvement des loyers des familles nombreuses, a entraîné pour le budget communal de 1931, au titre de l'exploitation des immeubles en 1930, une dépense de 722.189 francs 70 pour les groupes appartenant à l'Office, et de 1.143.847 francs 03 pour les groupes construits directement par la Ville de Paris.

b) le concours financier accordé par la Ville de Paris aux sociétés d'habitations à bon marché a consisté :

— en garanties d'emprunts : la garantie donnée jusqu'à ce jour aux emprunts à contracter par diverses sociétés d'habitations à bon marché s'élève à 60.265.457 francs.

— en souscriptions d'actions : deux souscriptions d'actions d'ensemble 500.000 francs ont été consenties à la société coopérative « l'Habitation moderne ».

Là, ne s'arrêtera pas l'effort entrepris : la Ville de Paris envisage de construire en dehors du cadre de la loi et en application des pouvoirs spéciaux qui résultent pour les communes des décrets du 5 Novembre et du 28 décembre 1926, 20.000 logements qui représenteront une dépense totale de 1.381.000.000 francs en chiffres ronds, non compris les frais de viabilité et les dépenses de substructions extraordinaires.

En somme, les charges financières que se sont imposées les collectivités sont exorbitantes, si on les compare aux résultats acquis.

« Autrefois (1), la construction d'habitations à bon marché devait constituer pour les collectivités une opération blanche. Aujourd'hui, c'est une conception que l'on se trouve obligé d'abandonner. Les constructions d'habitations à bon marché sont, sans doute, à bon marché, pour ceux au profit desquels on les effectue, d'une façon assurément très louable, mais elles sont très onéreuses pour les collectivités qui les réalisent et par répercussion pour leurs contribuables ».

(1) Paroles de M. Schrameck au Sénat. Séance du 23 août 1924.

Chaque fois qu'il s'agit d'un prêt, d'une subvention, d'une souscription, d'une prise en charge d'intérêt la collectivité qui l'assume, suppose, nous voulons le croire, l'importance de ses engagements.

Mais lorsqu'il s'agit d'une garantie donnée en vue d'un emprunt ou d'un cautionnement pour le paiement des intérêts, la collectivité est en présence d'une inconnue. Il s'agit en principe d'un risque éventuel. A-t-on pensé cependant au grave problème que constitue pour une Société d'habitations à bon marché ou pour un Office public l'équilibre du budget, et ne doit-on pas envisager comme presque fatal le déséquilibre de ce budget ? Il semble, donc, que l'effort des collectivités ne soit pas simplement momentané ou temporaire et qu'il doive se prolonger très loin encore dans l'avenir.

Cette perspective pose dans toute son ampleur le problème du crédit public à la construction.

SECTION DEUXIÈME

Le problème du Crédit public à la construction.

Où les organismes constructeurs ou dispensateurs de crédit vont-ils se procurer les capitaux qui leur sont nécessaires ?

Les lois du 30 Novembre 1894 et du 12 Avril 1906 qui jetèrent les premières bases de notre législation sur les habitations à bon marché autorisent la Caisse des Dépôts et Consignations à avancer aux Sociétés d'habitations à bon marché des capitaux moyennant un intérêt qui fut alors fixé à 3 %, à condition que ces capitaux soient prélevés sur le fonds de réserve des caisses d'Epargne et n'excèdent pas le cinquième de ce fonds.

La perte à gagner par rapport au taux normal pratiqué par la Caisse était supportée par elle ou récupérée sur les autres prêts ; sa responsabilité était engagée quant au capital.

Sous ce régime, 29.313.000 francs (1) furent ainsi avancés par la Caisse des dépôts et consignations.

Par ailleurs 2.632.000 francs, prélevés sur les fonds de la Caisse Nationale des retraites pour la vieillesse, furent employés également en prêts, pour lesquels il était demandé un intérêt égal au taux moyen des placements ordinaires de cette caisse.

(1) L. Ferrand. Les conséquences financières de la législation sur les habitations à bon marché. *Journal des Economistes*, n° du 15 février 1932, p. 156.

La législation sur les habitations à bon marché entra, immédiatement après la guerre, dans une phase d'application intensive : il devenait anormal de faire supporter par la Caisse des dépôts et consignations la perte à gagner sur le taux d'intérêt, qui était alors de 2,5 % ; l'Etat la prit à sa charge et, sous ce régime, le montant total des prêts s'est élevé à 26.000.200 francs.

La loi du 26 Février 1921 déchargea la Caisse de la responsabilité des prêts. Ceux-ci sont désormais attribués par une Commission d'attribution des prêts siégeant au ministère de la prévoyance sociale. La Caisse des dépôts fournit les fonds sur la demande de l'Etat et on lui remet en échange des titres d'annuités, l'intérêt touché par la Caisse étant fixé d'après le taux moyen des placements des fonds de réserve. Le chiffre total des avances, pour cette nouvelle période, s'élevait à 862.500.000 frs.

Enfin, « la loi du 13 Juillet 1928 autorisa la Caisse des dépôts à fournir les sommes demandées par la commission d'attributions des prêts sur l'ensemble de ses ressources, et non plus seulement sur les fonds de réserve. Sous l'empire de ces dispositions, il a été prêté 3.954.621.000 francs, le crédit étant porté à 4.622.506.600 francs, au 1^{er} janvier 1932.

Or, la somme des crédits à consentir pour l'application intégrale de la Loi Loucheur sera de 4,182.000.000 francs, d'après un calcul de M. Sellier.

Ces avances ont été faites à des taux qui ont varié avec le loyer de l'argent.

Le taux d'intérêt était de 2,5 %, le 26 Février 1921. Il fut porté successivement à 2,75 % par la loi du 6 décembre 1923, 3,5 % par la loi du 30 Janvier 1926, ramené à 3 % par la loi du 27 décembre 1927 et à 2 % par la loi du 13 Juillet 1928.

Quant à la charge qui a résulté pour le Trésor et les budgets communaux ou départementaux de la prise en compte de la différence, on y a fait face au moyen de l'impôt.

Les collectivités secondaires ne participent pas dans les mêmes proportions, il s'en faut, à la réduction du taux de l'intérêt et on peut arbitrairement considérer que les charges qu'elles ont assumées de ce fait, comparées aux charges de l'Etat, sont dans le rapport de 1 à 4.

Ces chiffres iront en augmentant, puisqu'il est impossible

de dire quelle sera la charge des budgets, lorsque, par suite des déficits d'exploitation des Offices publics ou des Sociétés d'habitations à bon marché, la garantie des départements et des communes devra jouer.

Ainsi, jusqu'à présent, on a fait exclusivement appel à la Caisse des dépôts et consignations pour financer la construction.

Mais les perspectives que nous a fait entrevoir l'examen des modalités d'intervention des collectivités dans la construction nous amènent à poser une double question.

La Caisse des dépôts et consignations a-t-elle des capitaux en quantité suffisante pour fournir à l'Etat les capitaux nécessaires à l'achèvement du plan quinquennal du logement, ou pour financer toute autre grande réforme de l'habitation que l'Etat voudrait entreprendre à l'avenir ?

Est-ce que les ressources actuelles du budget permettront aux collectivités de supporter les lourdes responsabilités financières qu'elles ont assumées ?

La situation de trésorerie des organismes d'Etat est particulièrement brillante actuellement. Les diverses caisses avaient au 31 juillet 1931 les disponibilités suivantes en milliards de francs :

Caisse des dépôts et consignations	75
Caisse nationale d'épargne	17
Caisses d'épargne ordinaires	27
Chèques postaux	1

Mais si cet afflux de capitaux, qui a pris des proportions anormales, cessait brutalement, si, à la suite de ces influences mystérieuses dont les interventions sont si fréquentes dans le domaine financier, un mouvement de retrait se dessinait, les collectivités pourraient-elles continuer leur politique de construction sur les bases actuelles, qui sont des bases de départ, absolument insuffisantes ?

Le seul fait que cette panique peut se produire empêche la Caisse des dépôts et consignations d'investir imprudemment les sommes dont elle dispose, dans un placement unique : l'habitation populaire.

Le statut de la Caisse prévoit d'ailleurs les modalités de placement des fonds dont elle dispose (1) :

Il faudra trouver, à bref délai, d'autres sources pour alimenter le crédit public à la construction si l'on ne veut pas courir le risque de faire avorter la politique de réforme du logement, en France.

(1) Voir Chevreau. La Caisse des dépôts et Consignations et la gestion de l'épargne populaire. Thèse Bordeaux 1919.

TITRE DEUXIEME

LE COUT DE LA BATISSE

Dans ce titre consacré au coût de la bâtisse nous n'avons fait entrer que trois éléments : le terrain, les matériaux et la main-d'œuvre

C'est par la combinaison de ces trois éléments qu'on parvient à construire un immeuble : la bâtisse, suivant l'expression courante, « sort de terre » et la bâtisse, ce sont les matériaux mis en ordre par la main-d'œuvre. Cependant, cette alliance mystérieuse du sol, des produits œuvrés et de l'activité humaine ne se ferait pas sans l'intervention d'un agent catalyseur : le crédit.

Sur le rôle joué par le crédit dans le problème de la construction et sur la part d'influence qu'il a sur le coût de construction, nous nous sommes expliqués longuement dans le titre précédent. Les particularités de son intervention, les liens très étroits qui le rattachent au problème monétaire nécessitaient l'étude particulière, que nous lui avons consacrée.

Ce sont les autres éléments que nous allons étudier au double point de vue technique et financier.

Au défaut d'adaptation de l'intérêt du coût réel de construction et de la capacité de paiement des locataires, l'opinion publique donne une double cause : — la première d'ordre financier : un profit excessif réalisé par tous ceux qui coopèrent à l'œuvre de construction : banquier qui avance les fonds, lotisseur qui vend le terrain, industriels fournissant les matériaux, entrepreneurs et ouvriers qui les mettent en œuvre, propriétaire qui encaisse les loyers, collectivités qui exigent des impôts — la seconde d'ordre technique : mauvaise organisation du crédit, des différentes industries ou entreprises, aménagement défectueux des impôts et des taxes.

Il est très difficile de vérifier le premier point de vue : pour être perceptible, il faut qu'il prenne la forme d'un large mouvement de spéculation, comme celui que signale M. Risler dans son rapport annuel sur les habitations à bon marché.

L'aspect technique, par contre, est dans ses grandes lignes plus à notre portée, grâce aux études nombreuses dont il a fait l'objet.

CHAPITRE PREMIER

LES TERRAINS

L'ensemble des phénomènes fonciers forme vraiment un tout, où il n'est pas aisé de distinguer des éléments qu'il serait exact de dissocier en parties : entre le prix du terrain et le prix de la maison, entre le terrain et la maison, il y a continuité.

M. HALBWACHS.

*Les expropriations et le prix
des terrains à Paris (page 237).*

Au premier rang des éléments déterminant le coût de construction des habitations, figurent, d'après les explications que nous avons données en tête du titre deuxième, les terrains.

Est-ce là une classification logique et comment prétendons-nous la justifier ?

Il ne viendra à l'idée de personne de prétendre que les variations des prix du terrain dans une agglomération constituent un phénomène foncier sans influence sur la crise du logement. Le problème de la crise du logement est aussi étroitement lié à la question du coût des terrains qu'à la question du coût des logements. En définitive, ce qu'exprimera le loyer sera fonction de ces deux termes : prix des terrains et prix des bâtiments.

Mais est-ce d'une bonne méthode de faire rentrer, parmi les éléments constitutifs du coût de construction de la bâtisse, le coût du terrain ?

Doit-on ramener le terrain sur un même plan que les briques, les ardoises, la menuiserie ou la charpente dont seront faites les maisons ?

Les constructeurs ont une influence sur la fabrication des matériaux ; suivant l'orientation de leurs goûts, l'industriel organisera sa production pour être en mesure de fournir les matériaux susceptibles de leur donner satisfaction. D'autre part, ce qui déterminera le coût des matériaux, ce ne sera pas la maison à laquelle ils sont destinés, mais la quantité de matière première, l'importance de la main-d'œuvre, qu'a nécessitées leur fabrication.

En est-il de même du terrain ? Peut-on, à son gré, avoir un terrain vaste ou étroit, en forme de triangle ou de rectangle, à l'angle de deux rues ou entouré d'une ceinture de verdure ?

Le terrain a l'aspect et les caractères que lui ont donnés le hasard des échanges, des expropriations ou la fantaisie des lotisseurs. Longtemps avant qu'il ne réponde à un besoin réel des constructeurs, le terrain de culture est devenu terrain à bâtir. Son prix, qui s'appréciait à l'hectare s'est exprimé au mètre carré. Il a été acheté par un spéculateur qui espère tirer d'une vente au détail un bénéfice important, le jour où les besoins se feront réellement sentir.

D'autre part, le prix des terrains est indépendant de leur prix de revient. Leur valeur se détermine en fonction du groupement et des caractéristiques spéciales de population des maisons qui les entourent. Si les terrains construits l'avoisinant ont été aménagés de telle façon qu'ils donnent satisfaction aux besoins d'une clientèle, qui est plus évoluée socialement et qui dispose de plus de revenus que dans un quartier voisin, le terrain n'aura pas la même valeur qu'un terrain identique situé dans un autre quartier ayant la même physionomie immobilière mais fréquenté par une population différente.

Certains faits récents justifient ce point de vue et l'illustrent. Peu de temps après la guerre, s'est dessinée dans le quartier de l'Etoile une évolution qui en a changé complètement le caractère ; une partie de la population riche du centre de Paris s'est transportée autour de l'Etoile et de chaque côté de l'Avenue des Champs Elysées. Les prix des terrains à construire ont immédiatement augmenté ; l'élément déterminant de la hausse du prix des terrains a bien été ici la modification intervenue brutalement dans la catégorie sociale de la population fréquentant le quartier.

Mais si le terrain est un élément du coût de construction un

peu en marge des autres, son influence sur le prix de revient de l'habitation n'est pas moins grande.

Il a sur ce prix une double répercussion : directement en raison de son prix de revient et indirectement en raison de sa situation et de sa forme.

SECTION PREMIÈRE

Les sources. La méthode.

Nous avons déjà eu l'occasion de signaler la thèse soutenue par M. Maurice Halbwachs devant la Faculté de droit de l'Université de Paris sur « Les expropriations et les prix des terrains à Paris » ; à l'occasion de ce travail, M. Halbwachs a dressé un tableau donnant les prix et les quantités de terrain vendus par région, de 1860 à 1907.

Comme nous reprendrons certaines conclusions de cette étude, il est nécessaire d'indiquer de façon brève les sources, dont les éléments du tableau ont été tirés.

Les renseignements concernant la période antérieure à 1900 (nous ne l'utiliserons pas) sont puisés aux Petites Affiches (appelées alors Journal Général d'Affiches) et au Guide Foncier publié en 1886 et en 1888 par l'agence John Arthur. La principale source (celle à laquelle nous avons eu recours nous-mêmes) est l'Economiste français de M. Paul Leroy-Beaulieu, hebdomadaire paraissant le samedi, qui contient depuis le 15 Mars 1882 une revue immobilière des ventes (terrains et maisons) à l'amiable ou par adjudication pour Paris et le département de la Seine. Pour chaque vente de terrain, on donne la mise à prix, le prix d'adjudication, le prix de revient frais compris, la situation et l'emplacement des terrains, ainsi que les particularités de nature à expliquer la valeur du terrain.

Alors que M. Halbwachs s'est attaché à faire ressortir le prix du mètre carré net de frais, nous avons repris, pour simplifier les calculs, les chiffres de l'Economiste français qui bloquent dans le prix de revient au mètre carré le prix d'acquisition et les frais.

Il existe d'autres publications qui permettent de relever les prix de vente des terrains : les Petites Affiches et le Répertoire foncier ; elles sont utilisées par le service de documentation de

la Chambre syndicale des propriétaires, qui a établi des dossiers pour chaque rue de Paris, de façon à être en mesure d'éclairer ses adhérents sur la valeur des terrains qu'ils désirent acheter ou vendre ; nous n'avons utilisé ni l'une ni l'autre de ces sources, faute de temps et de moyens. D'ailleurs, le relevé de l'Economiste français, si l'on fait exception pour les quelques années de guerre et d'après guerre, paraît complet : il est établi par des spécialistes, dont la compétence est une garantie.

Il faut signaler, en outre, les remarquables études de M. Caziot, ancien chef adjoint de l'Inspection du Crédit Foncier ; nous les énumérons dans l'ordre chronologique :

1°) articles parus à la Journée industrielle des 9, 11, 15, 18 Novembre 1924.

2°) conférence faite au cours d'un dîner de la corporation du Bâtiment, reproduite par le journal le Bâtiment Français du 30 Juillet 1930 et par le bulletin de la Société des Architectes diplômés du 1^{er} octobre 1930.

3°) conférence faite à l'Institut national agronomique le 11 Mars 1931 (1).

Suivant quelles méthodes allons-nous élaborer les données dont nous disposons ?

Du fait même que nous prétendons nous servir du travail de M. Halbwachs, pour établir avec l'avant guerre une comparaison, notre liberté d'action est singulièrement restreinte.

M. Halbwachs se proposait d'étudier, au point de vue économique, les phénomènes d'expropriation et leurs répercussions sur le prix des terrains. Sa méthode consiste à grouper les données de façon à obtenir une valeur moyenne au mètre carré, déterminée dans les conditions d'un marché : ventes en nombre assez important, simultanées, de terrains répondant à des caractéristiques connues.

Ces considérations, toutes pénétrées du souci de ne faire ressortir que les valeurs de terrain, qui traduisent un mouvement d'ensemble, un phénomène d'une importance économique générale, à l'exclusion des tendances isolées, ont amené M. Halbwachs à appliquer certaines règles, concernant l'établissement de son tableau des prix et des quantités de terrains vendus.

(1) P. Caziot. L'évolution immobilière de Paris depuis Haussmann. La valeur des terrains et des immeubles. Le problème de l'habitation. Paris 1931.

a) Paris a été décomposé en un certain nombre de régions qui ne correspondent pas toujours, bien qu'elles en portent le nom, aux circonscriptions administratives. « Ces régions ont été constituées, en tenant compte à la fois du nombre de ventes (qui devait être assez grand pour l'étude) » et des relations réelles des voies empiriquement reconnues (1).

Système logique : l'arrondissement et le quartier contiennent plus d'éléments de diversité que la rue.

b) Les prix au mètre carré des ventes retenues sont totalisés par année et on en tire une moyenne. Cette moyenne n'a qu'une valeur relative en raison du petit nombre de ventes : ce n'est pas deux tendances principales, qui vont se fondre et se compenser dans cette moyenne, mais toute une série de tendances différentes, qui loin de s'amalgamer, resteront indépendantes et donneront une idée fausse de la moyenne.

Si imparfaite qu'elle soit, cette moyenne est préférable à une comparaison pure et simple des prix : la comparaison est un excellent système pour un acheteur, qui veut se faire une opinion sur le prix qu'il doit payer, pour un terrain qu'il veut acquérir, mais elle ne nous renseigne pas sur l'évolution générale des prix des terrains et les tendances du marché. Or, ce sont les tendances du marché que nous voulons connaître.

M. Halbwachs, d'ailleurs, pour circonscrire les chances d'erreurs, ne fait pas état des totaux annuels qui ne s'élèvent pas à plus de 2.000 mq. pour cinq ventes en moyenne.

C'est la méthode que nous avons adoptée.

D'une pareille étude, nous sommes fondés à attendre un un double résultat.

Elle permettra, en premier lieu de déterminer le rôle qu'a joué l'élément terrain dans le coût de construction, après la guerre : nous saurons approximativement quel est le coefficient d'augmentation du terrain et s'il explique l'accroissement anormal du coût de construction.

D'autre part, nous tenterons d'expliquer le mécanisme de l'augmentation du coût des terrains, le rôle joué par la spéculation, son utilité et les limites de cette utilité.

Ce problème de la valeur des terrains commande le méca-

(1) Pour connaître les limites exactes des régions, voir l'ouvrage de M. Halbwachs, p. 248 et s.

nisme de la construction des logements, alors que les autres éléments du coût de construction : matériaux et main-d'œuvre ne font que l'influencer.

Le marché des terrains à bâtir n'a pas les mêmes possibilités de réaction, en présence d'une demande massive que le marché des matériaux ou même que le marché de la main-d'œuvre : c'est un domaine où l'entente entre les producteurs, dans l'espèce les propriétaires de terrain, existe dans l'ordre naturel des choses, et n'a pas besoin d'être provoquée. Les propriétaires du sol jouissent ainsi d'une sorte de monopole, de privilège, parce que le terrain à bâtir est un matériau dont la production ne peut être accrue que dans certaines limites.

Dès lors, il y a lieu de se demander si ce monopole dont profite une minorité et dont souffre l'ensemble des habitants ne doit pas être compensé par une contribution ou un impôt spécial qui servirait à encourager la construction.

Tel est l'ensemble des problèmes qu'éclairera l'étude de la valeur des terrains.

SECTION DEUXIÈME

L'augmentation du coût des terrains depuis la guerre.

Les éléments qui déterminent le prix d'un terrain sont multiples : son étendue, sa situation, sa forme, son voisinage, le fait qu'il se trouve dans un quartier aisé, où la population pourra fournir les éléments d'une clientèle pour une forme quelconque du commerce de luxe, ou au contraire le fait que la population du quartier est ouvrière et qu'on pourra y construire une usine, les facilités d'accès, les relations avec les grands magasins, les quartiers d'affaires, les théâtres, les grandes gares, les lieux de promenades. Il n'y a donc pas lieu de s'étonner si d'un quartier à l'autre, on trouve des différences considérables dans la moyenne de prix des immeubles.

Pour suivre plus facilement les variations de prix des terrains, nous avons établi des chiffres relatifs sur la base de l'année 1900.

L'examen du tableau ci-après prendra tout son sens, si nous confrontons les réflexions qu'il nous suggérera avec les conclusions, que M. Pierre Caziot a été amené à adopter, à la suite d'enquêtes personnelles d'une très grande valeur.

Prix des terrains et quantité de terrain vendue par région

Années	Prix du terrain non bâti au mètre carré																			Quantité de terrain vendue											
	1 ^{er} , 2 ^e , 3 ^e et 4 ^e Arrondissements		5 ^e , 6 ^e et 7 ^e Arrondissements		8 ^e , 9 ^e et 10 ^e Arrondissements		11 ^e Arrondissement		13 ^e et 14 ^e (a) Arrondissements		15 ^e (a) Arrondissement		16 ^e Arrondissement		17 ^e Arrondissement		18 ^e et 19 ^e Arrondissements		12 ^e et 20 ^e (a) Arrondissements		1 ^{er} — 4 ^e Arrond.	5 ^e — 6 ^e Arrond.	8 ^e — 10 ^e Arrond.	11 ^e Arrond.	13 ^e — 14 ^e (a) Arrond.	15 ^e (a) Arrond.	16 ^e Arrond.	17 ^e Arrond.	18 ^e — 19 ^e Arrond.	12 ^e — 20 ^e (a) Arrond.	
	Nombres absolus 1	Nombres relatifs 2	Nombres absolus 3	Nombres relatifs 4	Nombres absolus 5	Nombres relatifs 6	Nombres absolus 7	Nombres relatifs 8	Nombres absolus 9	Nombres relatifs 10	Nombres absolus 11	Nombres relatifs 12	Nombres absolus 13	Nombres relatifs 14	Nombres absolus 15	Nombres relatifs 16	Nombres absolus 17	Nombres relatifs 18	Nombres absolus 19	Nombres relatifs 20	21	22	23	24	25	26	27	28	29	30	
	Fr.	Fr.	Fr.	Fr.	Fr.	Fr.	Fr.	Fr.	Fr.	Fr.	Fr.	Fr.	Fr.	Fr.	Fr.	Fr.	Fr.	Fr.	Fr.	Fr.	Fr.	m. q.	m. q.	m. q.	m. q.	m. q.	m. q.	m. q.	m. q.	m. q.	m. q.
1900	[750] b	[100]	236	100	590	100	270	100					107	100	118	100					[1410]	11320	3446	2006				12640	3521		
1901	[405]	[54]	351	148	450	76	148	62					61	57	140	119					[1555]	5115	3814	2358				67206	2215		
1902	735	[98]	300	127	406	69	167	70					152	142	151	128					3226	3850	9172	3752				9303	6127		
1903	"	"	207	88	[561]	[95]	114	47					160	150	310	263					"	7719	[812]	6738				25146	5814		
1904	[530]	[71]	150	64	420	71	87	36					112	105	188	160					[1803]	4571	3068	10309				20732	10342		
1905	397	53	230	97	240	41	106	44					193	180	191	162					2289	15467	9221	3751				22619	4874		
1906	[381]	[51]	224	95	176	30	[122]	[51]					99	85	94	80					[1286]	12362	6669	[1705]				24959	2473		
1907	354	47	206	87	329	56	104	43					102	95	262	222					3681	37033	12429	3089				12262	3723		
1919	[511]	[68]	"	"	"	"	"	"	"		"		[213]	[198]	"	"	[70]		"		[431]	"	"	"	"	"		[1957]	[98]	[227]	"
1920	[870]	[116]	"	"	"	"	229	95	163 ⁽¹⁾		[108]		243 ⁽²⁾	227 ⁽²⁾	[1145]	[970]	488		"		[480]	"	"	5703	5031	[1255]	4625	[98]	3508	"	
1921	[482]	[64]	"	"	"	"	225 ⁽¹⁾	93 ⁽¹⁾	"		172 ⁽²⁾		204 ⁽³⁾	190 ⁽³⁾	"	"	"			[128]	[319]	"	"	9364	"	2259	5833	"	"	"	[449]
1922	[1469] ⁽⁴⁾	[198] ⁽⁴⁾	[560]	[237]	"	"	[138]	[57]	[358]		"		413	385	"	"	353			[252]	[980]	2736	"	[371]	[1429]	"	4512	"	9404	[313]	
1923	"	"	[1351]	[572]	179 ⁽¹⁾	30 ⁽¹⁾	[566]	[235]	"		"		"	"	"	"	"			"	"	"	[829]	3340	[427]	"	"	"	"	"	"
1924	[2778]	[370]	"	"	"	"	"	"	[595]		[474]		607	567	[814]	[689]	[857]			[264]	[694]	"	"	"	[675]	[1031]	4483	[522]	[542]	[522]	
1925	"	"	"	"	"	"	"	"	"		699		705	658	"	"	"			"	"	"	"	"	"	"	4774	3042	"	"	"
1926	"	"	2295	972	[1291]	[218]	[929] ⁽²⁾	[416] ⁽²⁾	499 ⁽¹⁾		"		"	"	1963	1662	"			"	"	7033	[1408]	1914	[4801]	"	"	3517	"	"	
1927	[3461]	[485]	1938	821	"	"	"	"	[846]		[600]		1700 ⁽⁴⁾	1588 ⁽⁴⁾	"	"	"			"	[104]	11438	"	"	[1366]	[1558]	2259	"	"	"	
1928	"	"	"	"	[2426]	[411]	"	"	[754]		"		2023	1890	1789	1515	[175]		"	"	"	"	[361]	"	[239]	"	3872	19897	23166	"	
1929	"	"	[1467]	[621]	"	"	"	"	"		[1375]		2628	2456	1658	1405	"		"	"	"	[458]	"	"	"	[883]	33189	8340	"	"	
1930	"	"	"	"	"	"	[2288]	[953]	[840]		"		1353	1263	1307	1108	[669]		566 ⁽⁴⁾	"	"	"	"	[1586]	556	"	7437	4753	[1679]	2896	

Le tableau, que nous publions, est pour la période 1900-1907 la reproduction des chiffres établis par M. Halbwachs et publiés dans un tableau encarté entre les pages 240 et 241 de son livre sur " les Expropriations et le prix des terrains à Paris ".

Pour la période 1919-1930, il a été établi par nous même suivant la méthode qui vient d'être expliquée.

Nous avons fait état de quatre régions nouvelles : le 13^e et le 14^e arrondissement, le 15^e arrondissement, le 18^e et le 19^e arrondissement, le 12^e et le 20^e arrondissement qui n'avaient pas été étudiées par M. Halbwachs. Le 16^e arrondissement comprend toutes les ventes réalisées sur le territoire du Bois de Boulogne.

Sources : voir p. 207 et s.

Méthode : voir p. 209 et s.

a) Catégories nouvelles qui n'existaient dans le tableau de M. Halbwachs ; faute de base en 1900, il n'a pas été établi de nombres relatifs.

b) Les chiffres encadrés sont ceux pour lesquels le nombre de mètres carrés vendus dans l'année n'atteignait pas 2000.
(1) (2) (3) (4) Les exposants indiquent le nombre de ventes réalisées dans l'année lorsque ce nombre est inférieur à 5.

Les prix au mètre carré les plus élevés, pour la période d'avant guerre, se rencontrent dans les arrondissements du centre (10 premiers arrondissements), mais ils ont une tendance à la baisse : considérable dans les 1^{er}, 2^e, 3^e, 4^e, 8^e, 9^e et 10^e arrondissements, et nette dans les 5^e, 6^e, et 7^e arrondissements. Au contraire, les terrains des dix arrondissements excentriques ont une valeur absolue moindre, mais révèlent une tendance à l'augmentation.

De son côté, M. Caziot écrivait en 1914 : « Il est impossible de donner une idée d'ensemble à peu près complète de la valeur des terrains à Paris ; cette valeur varie dans des proportions considérables de 10 Francs à 10.000 Francs le mètre, mais elle oscille plus fréquemment dans les quartiers compris dans la seconde ligne des boulevards entre 200 Francs et 2.000 Francs le mètre.

« Depuis dix ans, cette valeur a augmenté fortement dans le centre commercial de Paris, où le commerce de luxe est installé, mais elle a progressé aussi dans les quartiers excentriques, auxquels les moyens de locomotion rapides et nombreux sont venus apporter une vie toute nouvelle. »

Ainsi, il est un point sur lequel les deux enquêtes sont d'accord : les terrains dans le centre de Paris avaient, avant guerre, une plus grande valeur que les terrains des arrondissements périphériques. Par contre, alors que M. Caziot considère que la tendance à la hausse est considérable dans les arrondissements du centre et simplement importante dans les arrondissements périphériques, nous notons une tendance à la baisse dans les quartiers du centre et une hausse sensible dans les arrondissements périphériques.

Pour expliquer cette divergence de vues, quelques précisions sont nécessaires.

1° L'année de base est, pour nous, l'année 1900 et, pour M. Caziot, l'année 1904. En 1904, nos indices sont respectivement de 64 et de 71 ; par conséquent, ils ont déjà enregistré une baisse.

2° M. Caziot fait état pour déterminer le prix des terrains, aussi bien des ventes de terrains que des ventes d'immeubles et il établit, dans l'hypothèse d'une vente d'immeubles, une ventilation entre le prix de la construction et le prix du terrain.

C'est une méthode que M. Halbwachs n'a pas voulu suivre, et il s'en est expliqué longuement à la page 235 de son livre.

Le fait de mettre en vente un immeuble construit ne modifie en rien le marché des terrains. Pourquoi dans cette hypothèse donne-t-on une valeur constante à la bâtisse et une valeur variable à l'immeuble ? Pourquoi M. Caziot estime-t-il invariablement à 1.000 Francs le mètre la construction, le surplus du prix servant à déterminer la valeur du terrain ?

« Dès que la maison est construite, dit M. Halbwachs, c'est par artifice qu'on distingue entre la valeur du fonds et celle du bâtiment, c'est parce qu'on se reporte aux frais initiaux de revient ; mais, par le fait qu'une maison y a été construite, la valeur du terrain, même isolément considérée, n'est plus ce qu'elle était ; la maison achevée *réalise* la valeur de celui-ci d'une autre façon qu'un projet de maison ; du moment qu'il n'est plus à vendre isolément, il n'a d'ailleurs plus de prix ».

Le terrain et la construction ne forment qu'un tout : l'immeuble ne peut pas être transporté ; il n'a d'utilité, donc de valeur, que dans la mesure où il reste là où il a été construit ; par conséquent, sa valeur, comme celle du terrain lui-même, est influencée par la situation qu'il occupe. On ne peut faire état du résultat d'une vente d'immeuble, pour déterminer le prix du terrain, que dans l'hypothèse où l'acquéreur a acheté pour démolir.

3° M. Caziot a conclu à une augmentation à l'occasion de ventes, qu'il cite comme remarquables pour les différences de valeur qu'elles enregistrent : il semble donc qu'il n'ait tenu compte que d'une catégorie particulière de ventes, alors que notre moyenne est l'expression d'un nombre de ventes, enregistrant les unes une augmentation, les autres une baisse.

4° le mouvement de baisse que nous enregistrons semble avoir eu son prolongement dans la période de l'après-guerre : les prix moyens des terrains, sauf dans la région des 5°, 6° et 7° arrondissements, sont évidemment supérieurs au prix de base de 1900 ; mais ils n'arrivent pas à compenser intégralement le coefficient de dévaluation de la monnaie. La situation particulière des 5°, 6° et 7° arrondissements est due principalement à l'influence du morcellement des terrains en bordure du Champ de Mars.

Toutes ces raisons nous portent à croire que s'il n'y a pas eu, immédiatement avant la guerre, une baisse véritable, les prix sont restés stationnaires dans le centre de Paris.

M. Caziot, dans sa conférence du 11 Mars 1931, constate, d'ailleurs, que pour les terrains qui se trouvent dans le voisinage immédiat de l'Opéra (immeubles à configuration avantageuse sur les grands boulevards) le coefficient d'augmentation est de 5. Ceci laisse entendre que les immeubles à configuration moins avantageuse ou moins bien situés ont un coefficient d'augmentation inférieur à 5.

Dans ces conditions, il est fatal que la moyenne ne fasse pas ressortir une revalorisation exacte des immeubles du centre de Paris, puisque les immeubles les plus avantagés l'atteignent à peine.

Ces points acquis, passons à l'étude de l'après-guerre :

A la fin de son étude sur le prix des immeubles en 1914, M. Caziot signalait les mouvements spéculatifs qui s'attaquaient violemment au quartier des Champs-Élysées et de l'Etoile : les prévisions, qu'il pouvait faire alors, ont été dépassées et notre étude des adjudications de terrains met en évidence une série de phénomènes, qu'il importe de relever :

a) C'est en premier lieu la hausse formidable des prix des terrains dans le 11^e, le 16^e et le 17^e arrondissement : toute la partie ouest possède actuellement une valeur foncière moyenne presque égale aux quartiers les plus fréquentés du centre.

b) Dans ces mêmes arrondissements, les prix les plus élevés paraissent avoir été atteints deux ou trois années plus tard que dans les arrondissements du centre.

c) C'est dans le 7^e arrondissement, le 16^e et le 17^e qu'ont été vendues les plus grandes quantités de terrain.

d) La hausse s'est faite en deux temps : le premier temps va de la fin de la guerre à l'année 1926 : les prix, s'ajustent ; dans le deuxième temps, le mouvement de hausse prend une forme exaspérée.

e) Le mouvement s'est brusquement arrêté fin 1929 et l'année 1931 révèle un mouvement de baisse.

Ici, nous sommes en plein accord avec les conclusions de M. Caziot, dont la documentation est particulièrement abondante et nous sommes heureux de pouvoir illustrer nos observations un peu sommaires, grâce aux précisions qu'il donne.

Son étude sur la valeur des maisons de rapport en 1920-

24 (1) a porté sur 693 immeubles (2) ; elle indiquait une progression nulle pour les quartiers ouvriers de l'est et inférieure à 1, quel que soit le quartier (42,5 % en moyenne).

« Pour les terrains libres, la progression fut évidemment plus forte, mais dans l'ensemble on ne dépassait guère le coefficient 2 ; on n'allait au delà que dans des circonstances exceptionnelles.

« La hausse qui s'était accentuée en octobre-novembre 1925, puis en 1926, à la suite du vote de la loi sur la propriété commerciale (30 Juin 1926) a été tempérée en 1926-27 par l'exagération des droits de mutation (27 %) ; elle a repris en 1928, pour atteindre un maximum en 1929.

« A fin juillet 1930, le coefficient de hausse des terrains est compris entre 5 et 10, le coefficient 10 étant même dépassé à Neuilly ».

SECTION TROISIÈME

Les facteurs de la hausse des terrains.

Nous signalions au début de cette section la position extrêmement forte des propriétaires sur le marché, où va se débattre le prix des terrains, qui leur appartiennent.

Ce serait une erreur de croire que grâce au monopole foncier dont ils jouissent, les propriétaires de « terrain ont une action arbitraire et imprévisible, individuelle et désordonnée ».

On pourrait donner à ce privilège des propriétaires fonciers une forme plus saisissante, en supposant que l'ensemble des terrains appartient à un seul individu ou à une seule collectivité. Est-ce que cette collectivité pourrait pratiquer la politique foncière, que lui inspirerait sa fantaisie, en fixant ses prix, traçant les rues, répartissant les constructions à sa guise ?

Non, M. Halbwachs a montré, d'une façon particulièrement lumineuse, qu'on doit tenir compte des tendances et des besoins réels de la population.

« Après un examen (3) approfondi, il arrive à cette conclusion que les individus chargés de décider l'exécution des voies

(1) Articles cités de la Journée industrielle.

(2) Il ne s'agit donc pas exclusivement de terrains.

(3) M. Halbwachs, ouvrage cité p. 377.

nouvelles, malgré leur autoritarisme et le désir d'imprimer à leur œuvre une marque personnelle, ont dû se plier aux besoins sociaux manifestés dans la ville et que leur intervention n'a porté que sur des modalités, sur des détails mais n'a ni modifié, ni contrarié le jeu des forces collectives ».

Personne ne conteste que, dans le développement d'une ville, les motifs d'ordre, d'hygiène, d'esthétique, les raisons stratégiques interviennent mais à la façon d'un prétexte, d'un motif; ces considérations n'entraînent aucune modification économique importante.

La ville porte en elle-même les lois de son développement : ce sont les mouvements de la population urbaine, l'évolution naturelle de ses besoins et de ses goûts qui provoquent les mouvements de construction et par conséquent les ventes de terrain ; le spéculateur joue un rôle nécessaire, utile ; il prend l'initiative des réalisations que lui suggèrent les tendances qu'il observe, mais les tendances préexistent.

Il est donc nécessaire de faire figurer dans une étude, qui prétend faire état de toutes les influences, qui déterminent la valeur des terrains, à côté de l'attitude des propriétaires de terrains, la pratique des spéculateurs, mais nous réservons l'étude des réactions particulières des locataires pour le chapitre consacré au problème de la capacité de paiement des locataires.

1. — L'attitude des propriétaires

La hausse des prix des terrains semble inéluctable et fatale, si l'on songe qu'en présence d'une offre limitée par le monopole de fait, dont jouissent les propriétaires fonciers, la demande ne cesse de croître en raison des phénomènes de population et d'urbanisation.

Si l'évolution des prix des terrains est d'une régularité frappante, si elle se reflète dans une courbe, dont l'ascension est ininterrompue, c'est que les phénomènes fonciers sont soumis à l'action d'une volonté parfaitement ordonnée, consciente de ses possibilités. Les propriétaires de terrain auraient naturellement une attitude concertée si harmonieuse qu'elle leur permettrait d'aller jusqu'à la limite des profits qu'ils sont en mesure de réaliser par la vente de leurs terrains. Et il n'y aurait dans cette attitude aucune note discordante, dont puisse profiter un acquéreur particulièrement vigilant et attentif.

Ainsi, on verrait, projeté dans la réalité des faits, dans l'ordre naturel des choses, ce que l'ingéniosité de l'homme ne peut obtenir complètement après des années d'efforts : un cartel, un trust, une entente, un bloc, à l'abri de toutes les attaques, de toutes les manœuvres faisant la loi sur le marché, imposant ses prix.

« Si tous les propriétaires de terrain non bâti ne vendent point leur sol, c'est que son prix actuel, établi par comparaison, leur paraît capable de hausser encore et qu'ils ont avantage à limiter l'offre, tandis que la demande achève de croître ».

C'est ce que M. Aucuy qualifie dans une de ses chroniques sur la propriété immobilière (1) de « malthusianisme des propriétaires de terrain ».

Il importe de s'expliquer sur la nature exacte de ce monopole des propriétaires de terrain.

L'observation des phénomènes depuis la guerre nous a prouvé qu'il n'y avait pas, chez les propriétaires, des dispositions aussi concordantes, qu'on était porté à le croire et que le terrain était une marchandise, dont les cours étaient soumis à des fluctuations.

Tout en pratiquant une politique de défense de ses intérêts, tout en spéculant à la hausse, un propriétaire peut avoir deux attitudes, qui l'amènent à vendre ou à ne pas vendre.

L'attitude expectante — celle qui détermine chez le propriétaire de terrain à bâtir une abstention — lui est inspirée, soit par la perspective évidente d'un gain, soit par la considération que le placement en terrain est un placement à l'abri de tous risques de perte. Il n'était pas rare de voir avant guerre des terrains incultes, abandonnés au milieu d'un quartier en plein développement, rompre par leur aspect misérable l'impression de vie, d'activité commerciale que donnait une ligne régulière de boutiques achalandées. Le fait est signalé par M. Aucuy. Le propriétaire avait le sentiment que ce terrain, sans utilisation rationnelle, était une source de richesse pleine de possibilité et que sa patience ne pouvait que le servir.

L'après-guerre avec ses grands bouleversements économiques n'a pas permis ces longs sommeils pleins de rêves d'argent ; les capitalistes devaient surveiller leur fortune sans répit,

(1) Loc. cit.

pour éviter que les phénomènes mystérieux des changes ne la réduisent à rien en une année de temps.

On vit ainsi se produire de brusques changements de la faveur des rentiers, qui les amenèrent en troupeau de la Bourse des valeurs aux chambres d'adjudication ; le placement en terrains leur apparaissait entouré d'avantages considérables sur le placement en immeubles de rapport : il était à l'abri des menaces de variation et il portait en lui les promesses d'une plus-value certaine, le jour où la reprise de la construction serait devenue un fait acquis.

Il faut noter toute la différence qui caractérise ces deux attitudes : dans la seconde forme, le propriétaire répugne à une immobilisation définitive ; on peut être certain qu'au premier indice d'une nouvelle panique sur les immeubles ou d'un placement meilleur, il vendra son terrain.

L'immobilisation larvée du terrain, au contraire, est une politique particulièrement dangereuse, qui peut compromettre le succès d'une réforme du logement. En période de hausse coïncidant avec une reprise de la construction, cette attitude de restriction joue pleinement ; les terrains, qui sont mis sur le marché par les propriétaires, désireux de réaliser leur gain, atteignent des prix astronomiques, parce que la demande est massive : il en serait autrement si l'offre de terrains était plus importante.

La hausse foncière de 1929 illustre notre point de vue, d'une façon particulièrement frappante.

Non seulement, l'élan de la construction a été singulièrement freiné par l'impossibilité où l'on était de trouver du terrain, mais il était impossible, en raison de leur prix trop élevé, de construire des habitations à bon marché.

A quoi bon subventionner la construction, si le sacrifice, que s'impose l'Etat, profite aux propriétaires de terrain et non aux intéressés ?

L'anomalie est plus grande encore, lorsque le propriétaire de terrain est en même temps propriétaire d'immeubles. En face d'un accroissement de population alors que la demande de logements augmente, la première réaction de cette catégorie de propriétaires, c'est de tirer parti du phénomène nouveau en augmentant le prix des loyers ; ils consolident ainsi la crise.

Comme propriétaire de maison de rapport, il souhaite une hausse de loyers, provoquée par une augmentation des besoins ; comme propriétaire de terrain, il ne risque rien s'il ne vend pas : son capital reste improductif, mais ne cesse pas de s'accroître.

En somme, il rentre dans la catégorie des individus susceptibles d'atténuer la crise et il n'a pas intérêt à intervenir.

La contradiction d'un pareil système est flagrante mais il ne faut pas l'exagérer. Les propriétaires finissent par céder, lorsqu'ils sont certains que la hausse des loyers est suffisamment consolidée et qu'elle ne peut être compromise par la mise en valeur de terrains nouveaux.

D'autre part, cette passivité des propriétaires de terrain ne répond pas toujours à un calcul intéressé. Le plus souvent, si le propriétaire ne vend pas son bien, c'est qu'il n'y est sollicité par personne, qu'il n'a pas conscience de la valeur de sa terre : sa fortune immobilière forme un ensemble qu'il tient de famille et une espèce de mystique lui interdit de vendre même une partie de ses immeubles sans raison plausible. Vendre son bien, c'est l'indice d'habitudes de dépense, de dissipation. Etat d'esprit, qu'on rencontre plus fréquemment dans les campagnes et qui explique pourquoi aux environs des petites villes, le terrain a le même prix qu'à l'entour des grands centres.

Cette attitude particulière met mieux en évidence l'utilité de spéculateurs, dans le domaine de la construction.

2. — La pratique des spéculateurs

Les grandes opérations foncières ne sont pas le fait des propriétaires ; il leur manque la cohésion, la subtilité et la hauteur de vues nécessaires pour prévoir une réalisation de grande envergure : aménager en dehors de la ville un nouveau quartier, envisager et réaliser sur un terrain la construction de maisons d'un type et d'une apparence telles qu'elles attirent toute une catégorie de locataires, seuls, des lotisseurs et des groupements tels que les sociétés d'habitations à bon marché ou les offices publics d'habitations à bon marché ont été à même de le faire.

Le spéculateur, grâce à un flair tout particulier qu'il possède, à une intelligence subtile, un goût du risque, prolonge certains faits qu'il a observés, les compare, fait des rapprochements et prévoit une orientation, une évolution, un déplacement,

dont il profite. Son profit consiste à acheter au prix ordinaire un terrain et à le revendre au détail, dès que le phénomène, qui doit en accroître la valeur, apparaît.

En revendant, il profite de l'impatience des spéculateurs de seconde zone et des perspectives de plus-value, qu'il ne manque pas de faire miroiter. Il fait entrer dans le prix qu'il demande la valeur qu'aura le terrain, plusieurs années après.

A ce point de vue, donc, les spéculateurs jouent un rôle utile dans l'économie foncière du pays : leur intervention constitue cet événement déterminant qui entraînera le propriétaire et l'amènera à vendre.

Il faut une certaine hardiesse, que donnent seules l'expérience, la rapidité d'information, une position qui permet de dominer les groupes et de connaître leurs réactions, pour créer un lotissement ; il faut aussi des capitaux.

Mais là doit se borner l'action des spéculateurs. Lorsque ce mouvement est déclenché, l'intervention d'un nouvel intermédiaire ne peut avoir qu'un résultat : renchérir les prix.

Le second vendeur voudra lui-même être indemnisé en partie de la perte qu'il subit, en vendant immédiatement, puisque, par définition, son terrain prend de la valeur avec le temps ; il abandonne un gain assuré.

A quel prix sera le loyer, si le propriétaire de la maison qui sera construite tient le même raisonnement ?

Une autre forme de spéculation, également condamnable, est celle que provoque l'exécution de travaux d'intérêt public : le rôle du spéculateur est alors particulièrement nuisible, puisque avant même que l'opération d'urbanisme ne soit décidée, les terrains sont achetés et les prix montent pour atteindre le prix qu'ils auront, une fois l'opération réalisée.

Les frais d'expropriation sont tels que l'opération devient irréalisable.

Par quoi pratiquement s'est caractérisée l'activité des spéculateurs après guerre ?

Il est frappant de constater que leur champ d'action se limite aux terrains destinés à des constructions luxueuses : zone de terrains entourant Paris et susceptibles d'être rapidement rattachés aux quartiers anciens, ou domaines plus éloignés de

Paris, mais devant former un ensemble d'habitations de repos : des villas, des cottages, un lieu de séjour agréable.

Le lotissement destiné à l'habitation populaire apparaît comme une opération délicate et plus risquée.

Il semble, pourtant, que les chances de succès soient nombreuses, en raison de l'accroissement continu de la population dans les villes.

Le terrain, qu'on pourrait utiliser pour l'habitation populaire, peut être trouvé ou dans les quartiers populaires mal construits ou en dehors des agglomérations. Mais la réserve complète qu'ont observée les spéculateurs pour ce genre d'opérations laisse croire qu'il est trop coûteux d'entreprendre la démolition de vieilles bâtisses, pour récupérer le terrain. En définitive, même si les autres éléments du coût de construction : matériaux et main-d'œuvre étaient à un taux normal, le prix de revient du terrain serait trop élevé pour que des logements à loyer accessible aux éléments populaires puissent être construits.

Quant à la seconde méthode, qui consistait à aller chercher, en dehors des centres, un terrain peu coûteux dont le prix de revient, très bas, aurait permis de construire des logements à loyer faible, elle n'a guère été pratiquée que par des sociétés d'habitations à bon marché.

Une pareille opération, pour être avantageuse, doit être faite sur une vaste échelle. La multiplicité des profits compense alors leur modicité. La perspective d'une habitation saine et d'un loyer bas doit normalement provoquer une migration de familles ouvrières du centre de Paris vers des centres secondaires. Les résultats obtenus par les sociétés d'habitations à bon marché, qui bénéficiaient d'avantages particuliers laissent à penser qu'une organisation, ne jouissant pas des mêmes privilèges, risquait d'avoir des mécomptes graves.

SECTION QUATRIÈME

Conclusion

Une baisse du prix des terrains à Paris et dans la région parisienne est-elle possible ?

La valeur d'un terrain est une valeur essentiellement spéculative ; on pourrait la comparer aux valeurs industrielles en

bourse : l'une et l'autre sont soumises à de perpétuels changements, sont à la merci de la moindre modification du cadre économique dans lequel ils évoluent ; un nouveau débouché pour l'industrie et la construction d'une voie nouvelle ou un déplacement de population pour le terrain auront sur leur cours des répercussions profondes. L'une et l'autre sont improductives mais leur valeur en capital peut s'accroître, en fonction des perspectives d'avenir, qu'ils présentent : ce sont des valeurs qui dépendent de l'opinion que l'on a de leurs possibilités d'utilisation ou de leur rendement.

La propriété bâtie et l'immeuble de rapport, au contraire, sont de la catégorie des valeurs à revenu fixe : seule, une modification sensible du revenu net peut avoir une influence sur la valeur en capital : ce revenu net aura tendance à s'uniformiser avec le revenu net des autres placements sur le marché. Si les loyers sont taxés, si les charges augmentent, ou si le taux de l'intérêt s'élève sur le marché, la valeur en capital diminuera ; dans l'hypothèse contraire, elle s'accroîtra. Mais, en période normale, les loyers s'équilibreront à un taux acceptable pour le locataire et raisonnable pour le propriétaire.

Cette différence fondamentale dans les formes de variation de la valeur du terrain non bâti et du terrain bâti rend délicate la conjoncture.

Les perspectives pour les années qui vont venir sont assez sombres pour les propriétaires de terrain : il est à peu près certain que les spéculations imprudentes aboutiront à un échec complet. M. Caziot (1) estime que ces diminutions de valeur ne sont pas inférieures à 20 %. Le commerce et certaines grandes fortunes sont durement atteintes par la « grande pénitence » qui fait expier au monde entier les erreurs économiques de l'après-guerre, mais la crise ne sera pas éternelle. Et l'urbanisation incessante continue actuellement encore à alimenter la demande.

Il est peu probable que les terrains, qui n'ont pas fait l'objet de spéculation hasardeuse, subiront un recul de valeur. Les vendeurs maintiendront leurs prix, et si, comme c'est certain, ils ne trouvent pas momentanément d'acquéreurs, ils s'abstiendront de vendre.

(1) Conférence à l'Institut national agronomique, déjà citée.

En ce qui concerne la banlieue, les ventes continueront à se conclure sur des prix à peu près identiques.

Les grandes spéculations se sont faites à Paris sur les terrains de la périphérie et en banlieue sur des lotissements de de grand luxe. Dans ces deux hypothèses, la baisse déjà amorcée sera brutale et prendra l'allure d'une catastrophe : elle aura cette particularité que l'on sera dans l'impossibilité absolue de la mesurer, par suite de la carence complète des amateurs.

Certains lotissements sérieux en banlieue, et tous les terrains qui se trouvent dans des quartiers commerçants à Paris feront l'objet de transactions plus difficiles, les acquéreurs manifestant une certaine réserve.

D'ailleurs cette baisse se réaliserait-elle que la crise de construction ne serait pas pour cela résolue ?

Le tragique de la situation vient du fait que la valeur des terrains est en raison inverse de leur proximité d'un centre. Le prix élevé des terrains ne permet de construire que des logements à loyer élevé destinés à une classe riche et on ne peut construire de logements à bon marché, qu'en allant acheter du terrain dans la lointaine banlieue. Si bien qu'en définitive, ce sont ceux dont les revenus sont déjà restreints, qui doivent supporter la perte de temps et les frais supplémentaires d'un parcours, alors que les classes aisées sont à pied d'œuvre.

Il serait de toute nécessité de concevoir une organisation des villes entièrement nouvelle qui supprimât cette anomalie, mais ceci est du domaine de l'urbanisme.

CHAPITRE DEUXIEME

LE COUT DES MATÉRIAUX

Il est très difficile d'établir, d'une façon mathématique, la part revenant au terrain dans la détermination du coût de construction, la valeur du terrain étant essentiellement variable.

Les deux éléments du coût de construction : matériaux et main-d'œuvre sont, au contraire, à peu près constants et la part pour laquelle ils interviennent, variable suivant les branches d'industrie, peut s'exprimer par des coefficients. Ainsi, on considère que la dépense de construction d'un immeuble de hauteur moyenne, construit à Paris et couvrant une surface de 320 mq, étant de 1.054.540 francs, elle se répartit de la façon suivante par corps de métier entre les matériaux et la main-d'œuvre.

	1	2-%	3-Maté- riaux	4-Main- d'œuvre
Terrasse	29.250	2,8	25 %	75 %
Maçonnerie	516.705	48,9	50 %	50 %
Couverture, plomberie	126.400	12,0	60 %	40 %
Serrurerie	91.500	8,7	55 %	45 %
Peinture, Vitrerie	67.360	8,7	55 %	45 %
Charpente	50.700	4,8	50 %	50 %
Menuiserie	50.700	4,8	46 %	54 %
Fumisterie	42.000	4,0	58 %	42 %
Chauffage	25.200	2,4	»	»
Ascenseurs	23.975	2,4	»	»
Miroiterie	15.750	1,5	88 %	12 %
	1.054.540	100,0	»	»

Sources : Rapport de l'Union Technique du Bâtiment et des Travaux publics au Congrès international du Bâtiment et des Travaux publics à Paris, juin 1925.

Cette répartition des éléments du coût de construction est du plus haut intérêt pour l'étude, que nous allons entreprendre; elle permettra de connaître la véritable cause de l'élévation anormale du coût de la construction.

SECTION PREMIÈRE

Les matériaux de construction.

Dans un rapport, présenté au nom de la Fédération industrielle des matériaux de construction, au Congrès de l'habitation qui s'est tenu à Paris du 1^{er} au 5 Juin 1931, M. Lhespitaou, secrétaire général, a fait ressortir, à l'aide de chiffres tirés des séries de prix en vigueur à différentes époques et publiés par la Société centrale des Architectes, que les prix de vente actuels des matériaux de construction se justifiaient et n'avaient rien d'excessif.

Du tableau qu'il publie (1) il résulte que le coefficient moyen de vente par rapport à l'avant-guerre est de 5,87.

Ce coefficient moyen, comparé aux coefficients d'augmentation des éléments du prix de revient des matériaux, paraît évidemment assez faible, puisque d'après M. Lhespitaou les frais de main-d'œuvre ont un coefficient voisin de 9, le charbon et les frais généraux un coefficient 8, les transports un coefficient variant de 6 à 12 suivant les cas et les impôts et charges sociales un coefficient 20.

Une pareille différence constitue pour le rapporteur la plus éclatante démonstration de la politique intelligente des syndicats de marchands de matériaux, qui ont tout fait pour améliorer leur technique et modérer leur profit.

Il y a ceci de particulier dans la production des matériaux de construction que tout, en définitive, est une question de main-d'œuvre, de transport ou d'impôt, la seule matière consommable employée étant le charbon.

(1) Congrès de l'habitation à Paris. 1^{er}-5 juin 1931. Les matériaux de construction. Rapport présenté au nom de la Fédération industrielle des matériaux de construction par M. Lhespitaou, secrétaire général, p. 4.

Taux des salaires dans le bâtiment en 1914 et en 1931

Spécialités	1914		1931	
	Salaire horaire	Salaire journalier (salaire horaire) × 10	Salaire horaire	Salaire journalier (salaire horaire) × 8
Garçon cimentier.	0.70	7.00	5.50	44.0
Compagnon cimentier.	0.85	8.5	6.50	52.0
Manœuvre.	0.65	6.5	5.50	44.

Sources : Rapport de M. Hervé Detton au Conseil national économique du 28 juillet 1931
 « Journal Officiel », Annexes 1931, p. 639, feuille 36

1° La main-d'œuvre représente de 50 à 75 % du prix de revient des matériaux: elle est composée en majeure partie de manœuvres, sauf dans certaines industries comme la pierre de taille et le pavé, qui exigent des spécialistes.

Les salaires des compagnons cimentiers, des garçons cimentiers et des manœuvres se sont accrus dans les proportions indiquées par le tableau publié ci-dessus et leur coefficient d'augmentation pour Paris est respectivement de 6,2, 6,1 et 6,7. En réalité, le salaire est plus élevé parce que d'une part, il est augmenté dans une forte proportion par les charges sociales, et parce que d'autre part il correspond à une réduction de la journée de travail.

2° Le transport et les frais d'octroi :

La France trouve dans son sol tous les éléments nécessaires à la construction d'une maison.

Dans un ouvrage, qu'il publiait à la fin de la guerre et que nous avons déjà eu l'occasion de citer (1), M. Hersent s'est livré à un inventaire très complet des ressources naturelles de la France et de ses colonies en matériaux de tous ordres : minéraux, métalliques et ligneux. Et il termine cette étude, en affirmant sa conviction, que grâce à ces ressources l'industrie du bâtiment et des travaux publics en France pourrait faire face, dans un délai assez bref, à la tâche de rééquipement en constructions, qui lui incomberait du fait de la guerre.

Il classe les matériaux de construction en quatre catégories, suivant les caractéristiques de leur approvisionnement :

a) approvisionnement abondant et susceptible d'un large accroissement : sables et graviers, ciment, plâtre, argile, ardoises, matériaux céramiques, verre à vitres, matériaux de petite métallurgie.

b) approvisionnement abondant et susceptible d'accroissement, si un effort sérieux de production est fait : pierre à bâtir, chaux hydraulique, dalles, fontes, fer et acier soudé, acier (métal fondu) ; papier, matériel électrique.

c) approvisionnement déficitaire en temps normal mais susceptible d'amélioration sensible : chaux grasse, matériaux pour ballast et empierrement, pavés et matériaux ligneux.

(1) Hersent. Une politique de la construction après guerre. Travaux publics et Bâtiments, loc. cit.

d) approvisionnement destiné à rester déficitaire : plomb et cuivre.

A l'heure actuelle, nous ne sommes tributaires de l'étranger que pour la chaux, la silice fossile, la terre d'infusoires ou kieselguhr et les matériaux de viabilité : l'excédent des importations de 1923 à 1928 pour l'ensemble de ces produits sur les exportations a été, en effet, de 1.300.000 tonnes environ (1).

Cette exception mise à part, le problème du transport des matériaux de construction est bien un problème d'ordre national. Il est particulièrement grave, en raison du poids considérable des matériaux de construction : l'impossibilité, où l'on est de transporter ces matériaux au delà d'une certaine limite, favorise la création de monopoles régionaux, et les transports sur petites distances sont proportionnellement plus coûteux que les transports sur grandes distances.

Or, ces frais de transport représentent un peu plus de 25 % du prix de revient des matériaux de construction.

La part, qui leur incombe dans le relèvement du coût des matériaux, ressort mieux encore, si l'on compare les coefficients établis d'après un tableau publié en annexe (annexe IV) du rapport de M. Hervé Detton et les coefficients établis par la Fédération industrielle des matériaux de construction cités plus haut (prix de vente, transport compris par conséquent).

	sans transport	avec transport	Différence
Pierre de taille	5	6,4	+ 1,4
Briques	5,65	6,2	+ 0,6
Tuiles	5	5,3	+ 0,3
Ardoises	5,75	6,2	+ 0,5
Chaux hydraulique	6	6,6	+ 0,6
Ciment artificiel	4,73	5,1	+ 0,4

Les deux statistiques sont publiées en 1931 et les différences que cette comparaison fait ressortir sont trop considérables pour pouvoir être imputées au choix ou à la qualité des matériaux considérés.

Le coefficient moyen est dans un cas de 5,96 (2) et dans l'autre de 5,35.

(1) Rapport par M. Hervé Detton, auditeur au Conseil d'Etat, du 28 Juillet 1931, J. O. Annexes 1931, p. 659. Les industries des matériaux de construction du bâtiment et des travaux publics.

(2) La différence entre le coefficient indiqué plus haut (5,87) et le coefficient retenu ici (5,96) est due à ce que dans un cas on a tenu compte de sept catégories de matériaux et dans l'autre de six seulement.

Autrement dit, le coût des matériaux devrait correspondre à un coefficient de relèvement de 5,35 et, s'il est actuellement de 5,96, c'est à cause d'une augmentation particulièrement lourde des frais de transport.

3° Les impôts et taxes.

Quelle est enfin dans cette augmentation du coût des matériaux l'influence de l'impôt ?

M. Hervé Detton, dans un tableau publié en annexe de son rapport (annexe I), a établi que l'impôt venait relever les indices des prix de transport de 0,3 à 0,4 en moyenne, soit de 30 à 40 %.

M. Aucuy, dans l'un de ses articles (1), indique d'autre part que pour un immeuble d'un million la somme payée à l'octroi, à l'époque, était de 60.000 francs, soit 6 %.

Et il signale en outre, que, lorsqu'il s'agit d'un marché public, les frais supplémentaires d'enregistrement du marché, de droit d'asile des vieillards et de patente spéciale des travaux publics portent le montant des taxes et impôts à 10 %.

4° Les frais généraux sont ceux d'une entreprise quelconque. Nous n'insisterons pas ici en nous réservant d'être plus complets dans l'étude que nous consacrerons à l'entreprise du bâtiment en général.

Nous pouvons affirmer, dès maintenant, que le coefficient 20 pour les frais généraux n'est pas exagéré.

C'est l'ensemble de ces éléments qui servent de base, en définitive, à l'établissement des prix des matériaux de construction.

Le fournisseur de matériaux prélève-t-il un profit exagéré ? c'est une question très délicate, que nous ne sommes en aucune façon qualifiés pour trancher.

Car, en somme, qu'est-ce qu'un profit légitime ou illégitime ? il n'existe pas de mesure qui permette de le dire ; notre système économique dans son essence est aveugle, il tolère les excès de toute nature, si ces excès sont reconnus nécessaires à l'équilibre de l'ensemble.

Nous devons donc uniquement nous préoccuper de savoir si l'équilibre n'a pas été rompu.

(1) Revue d'Economie politique, 1928, p. 42.

Un examen des fluctuations du coût des matériaux nous permettra de le dire.

Dans l'évolution du coût des matériaux, on peut relever un certain nombre de phases.

Immédiatement après la guerre, s'est produite une hausse générale des prix jusqu'en 1920 : hausse très sensible, qui a porté les coefficients d'augmentation aux environs de 5 et parfois au delà. Elle a été suivie d'une baisse appréciable, en 1921, qui a continué progressivement jusqu'au début de 1923 ; la hausse a été lente ensuite jusqu'en 1928, où elle a atteint le coefficient 5,5.

De 1928 à 1930, le mouvement spéculatif, contre lequel M. Risler proteste chaque année dans ses rapports sur les habitations à bon marché s'est traduit par un gain d'un point et demi, qui a porté le coefficient à 7.

De 1930 jusqu'au milieu de l'année 1931, les prix restent stationnaires, puis descendent légèrement (c'est l'époque considérée par M. Lhespitaou) ; pendant la fin de l'année 1931 et le début de l'année 1932, la baisse de prix prend une forme accentuée qui est due à l'influence de la crise et qui ramène l'indice entre 6 et 6 1/2.

Lorsqu'au début de cette étude, nous donnions des indications sur les proportions dans lesquelles chaque élément du coût de construction intervenait, nous n'avons pas tenu compte du fait que, dans la production des matériaux de construction, la main-d'œuvre représentait 70 % environ du prix de revient.

Il y a donc lieu de modifier les chiffres cités par l'Union technique du Bâtiment et des travaux publics ; dans la part déterminante du coût de construction (50 %) qui incombe aux matériaux, il entre environ 70 % de main-d'œuvre, c'est-à-dire qu'en définitive la part de la main-d'œuvre dans le coût de construction, si l'on tient compte des progressions du machinisme depuis 1925, est de 60 % à 70 % environ : 40 à 45 % directement dans l'entreprise de construction, le surplus dans les matériaux mis en œuvre.

Ceci nous donne une idée de l'importance que nous devons accorder au problème de la main-d'œuvre dans le bâtiment.

	1914		1931	
	Journée de 10 heures		Journée de 8 heures	
	E	R	E	R
Terrassier	8 »	11 »	48 »	73 60
Maçon	9.50	12.50	50 »	76 »
Carreleur	9 »	12.30	54 »	76.60
Paveur	9 »	11.80	50 »	74.40
Cimentier	9 »	12 »	50 »	73 »
Canalisateur ...	10. »	12 »	50 »	76 »
Ciment armé ..	10. »	14.40	50 »	77.20
Charpentier ...	10. »	14 »	50 »	91.20
Serrurier	8.50	12.10	50 »	77.20
Electricien	8.50	13 »	44 »	70 »
Couvreur	9.20	13 10	50 »	82 30
Menuisier	9 »	13.50	48 »	76 »
Parqueteur	11 50	18.20	52 »	76.80
Raboteur de par- quets	13.60	21.50	52 »	76.80
Marbrier	9.80	13 90	50 »	76.80
Fumiste	8 »	11 »	50 »	80.40
Peintre	8.50	11.30	46 »	69 20

Sources : Rapport de M. J. M. Girard au Congrès de l'habitation à Paris, 1^{er}-5 juin 1931, p. 10.

SECTION DEUXIÈME

La main-d'œuvre.

Le coefficient moyen d'augmentation des salaires, d'après les renseignements publiés par M. Hervé Detton en annexe de son rapport (annexe II *a* et annexe II *b*) était, en 1931, pour Paris, de 7,32 pour les ouvriers travaillant au gros œuvre de la maison et de 8,04 pour les autres, si l'on tient compte des salaires horaires. A ce chiffre, il y a lieu d'ajouter les allocations familiales qui sont versées par la majorité des patrons dans le bâtiment.

Il faut tenir compte, en outre, du fait que la journée a été réduite de 10 heures à 8 heures. Il en est résulté une diminution moyenne de production, de l'ordre de 15 % (1), charge particulièrement lourde pour une industrie qui emploie la main-d'œuvre dans la proportion qui a été indiquée. Son application, d'ailleurs, aurait pu être plus sévère encore, si on n'avait pas tenu compte du caractère particulier du travail dans le bâtiment ; en raison du chômage saisonnier, le cadre de l'appréciation de la loi a été étendu de la semaine à l'année et une réglementation assez souple permet de faire travailler la main-d'œuvre 9 ou 10 heures par jour pendant la belle saison, pour compenser les 50 jours de chômage forcé de la période d'hiver. Enfin, les ouvriers employés à la construction sont pour la plupart des spécialistes et leur nombre est considérable.

Au recensement de 1921, les industries du bâtiment employaient en France de 750.000 à 800.000 ouvriers ; avec les ouvriers employés dans les industries de matériaux de construction, le total atteignait un million, c'est-à-dire un dixième de la population ouvrière de la France.

En somme, les taux de salaires se sont élevés suivant une courbe sensiblement parallèle à celle du coût de la vie, mais avec une certaine avance qui avait tendance à s'accroître. L'année 1931 a marqué un arrêt dans cette hausse et même une certaine régression, mais cette régression n'a pas l'ampleur de celle qui s'est produite pour le coût des matériaux.

(1) D'après M. Lassalle. Rapport présenté au Congrès de l'habitation à Paris, 1^{er}-5 juin 1931. Les conditions d'emploi de la main-d'œuvre dans la construction.

SECTION TROISIÈME

Les frais généraux.

Les frais généraux ont pris depuis la guerre une importance particulière.

Ils comprennent les dépenses de sécurité, les dépenses sociales, les frais de bureau et d'organisation et le bénéfice de l'entreprise.

La plupart de ces dépenses étaient inexistantes avant la guerre et c'est la raison pour laquelle le coefficient d'augmentation est aussi élevé.

Le tableau que nous publions en annexe, est emprunté au rapport présenté par M. Girard, président de la Société centrale des architectes, au congrès de l'habitation de Paris des 1^{er} et 5 Juin 1931. Il fait ressortir les prix de règlement, d'après la série des prix des architectes, en 1914 et en 1931. Ces prix de règlement comprennent les déboursés de main-d'œuvre : frais généraux, assurances accidents, primes pour charges de famille, bénéfices de l'entreprise.

Parmi les dépenses de sécurité, figurent les primes d'assurances accidents ; elles existaient avant guerre, mais le tarif en a été augmenté pour faire face aux risques nouveaux, dont la prévention a été organisée par le décret du 9 août 1925.

Les dépenses sociales ont été considérablement accrues ; c'est dans l'ordre chronologique des dispositions législatives : la taxe sur le non emploi des mutilés (loi du 26 Avril 1924) ; la taxe d'apprentissage (loi du 13 Juillet 1925) ; la contribution obligatoire aux assurances sociales (loi du 30 Avril 1930) ; l'institution des allocations familiales obligatoires (loi du 11 Mars 1932).

L'organisation de ces différents services et leur fonctionnement ont nécessité un développement des services et des bureaux.

D'autre part, la main-d'œuvre dans la période qui a suivi la guerre a fait défaut et on a dû faire appel aux ouvriers étrangers. Les Etats pourvoyeurs de main-d'œuvre ont imposé aux entrepreneurs qui s'adressaient à eux des formalités nombreuses et l'engagement qu'ils supporteront les frais de voyage, à l'aller et au retour. C'est encore un nouveau service qu'il a fallu créer pour le recrutement de cette main-d'œuvre.

**Nombres indices du coût de la construction à Paris
et des prix de gros en général de 1921 à 1931**

DATES (1)	COUT DE CONSTRUCTION (3)	PRIX DE GROS (2)
1921	374	332
1922	360	332
1923	390	417
1924	422	475
1925	450	554
1926	577	754
1927	622	636
1928	610	639
1929	696	623
1930	775 (4)	543
1931	780 (4)	462

(1) 2^e trimestre de chaque année.

(2) Indice général (45 articles) calculé par la statistique générale de la France, base 100 en 1914.

(3) Indices de A. Pradelle (coût théorique d'un immeuble de 6 étages d'habitation bourgeoise à Paris, avec tout le confort).

(4) Indices approximatifs d'après la courbe de M. Dessirier.

Quel a été en définitive le résultat de ces augmentations successives des éléments du coût de construction ? Dans quelle mesure le coût de travaux finis a-t-il augmenté ?

M. A. Pradelle, vérificateur des bâtiments nationaux établit, chaque année, un indice du coût théorique de construction pour un immeuble de six étages d'habitation bourgeoise, présentant tout le confort moderne, situé à Paris. Le tableau ci-contre rend compte des variations de cet indice pour une base de 100 en 1914.

Le coût des travaux de construction, après un recul de quelques points, en 1922 — effet probable de la réduction du coût des matériaux — n'a cessé de croître de 30 points environ par année jusqu'en 1926, où la débâcle monétaire a provoqué une brusque hausse destinée à réajuster les prix des produits à la nouvelle valeur de la monnaie. Le mouvement a repris ensuite, avec la même cadence, pour atteindre son maximum à la fin de 1930 avec un coefficient légèrement supérieur à 8.

Depuis cette date, il manifeste une faible tendance à la baisse, qui s'est traduite par un recul, suivi d'un palier au moment de la reprise saisonnière de 1931. En novembre 1931, la baisse a repris à une allure plus rapide, et il semble que sous l'influence de la crise elle doive s'accélérer encore au cours de cette année.

Nous avons pu, au cours de cette revue des éléments du coût de construction, relever au passage ceux qui nous paraissaient être la cause de l'augmentation anormale du prix de revient de la construction. Ce sont actuellement dans l'ordre d'importance : la main-d'œuvre, les frais de transport des matériaux, les impôts et les charges sociales, autrement dit, tous les éléments du coût de construction sauf les matériaux.

Nous nous sommes contentés d'observer l'évolution de l'aspect financier du coût de construction. Il nous reste, pour être fidèles à notre méthode, à en connaître l'aspect technique.

Et une pareille recherche dans le domaine technique nous oblige à préciser, comme nous l'avions fait pour les terrains, les caractéristiques du marché des matériaux et du travail dans l'industrie du bâtiment.

SECTION QUATRIÈME

Les facteurs de la hausse.

Nous ne ferons pas preuve d'une grande originalité, en diagnostiquant le mal dont souffre l'industrie du bâtiment. Des études aussi nombreuses que documentées ont été consacrées au problème des fluctuations saisonnières de l'activité du chômage dans l'industrie du bâtiment.

La complexité du problème vient du fait que le bâtiment est une industrie saisonnière, dont les facteurs de fluctuations sont d'ordre naturel plutôt que sociaux, tout au moins pour la construction d'immeubles neufs. La construction nécessite certaines conditions atmosphériques favorables et, lorsque ces conditions ne sont pas favorables : pluies, brouillards, gelées, neige, courtes journées, elle n'est possible que si l'on a recours à des procédés appropriés, dont la mise en œuvre entraîne des frais supplémentaires. Le constructeur le sait et, pour éviter ou les frais ou la malfaçon, il ne passe ses commandes qu'en vue de la belle saison.

L'activité de l'industrie du bâtiment ne se borne pas aux constructions neuves ; elle s'étend également aux réparations ; si ces réparations ne sont pas aussi étroitement conditionnées par l'action des saisons que la construction proprement dite, elles sont fréquemment commandées par les exigences de la demande de la clientèle : les travaux dans les bâtiments publics ne peuvent être exécutés qu'aux périodes de vacances, les réparations locatives n'apparaissent nécessaires qu'aux époques de renouvellement des baux.

L'influence de ces facteurs se combine tantôt pour se compenser et s'annuler, tantôt pour se renforcer, suivant les branches de métiers et détermine des crises d'activité fébrile ou de chômage forcé.

A ces causes de trouble, spéciales à l'industrie du bâtiment, viennent s'ajouter d'autres causes d'ordre général : les crises périodiques de surproduction, les cataclysmes, les guerres et les grèves.

Ces fluctuations ont une répercussion sur l'entreprise de construction, sur la main-d'œuvre et sur les fournisseurs de matériaux.

L'entreprise est obligée de varier le plus possible sa production pour essayer de compenser au maximum les caractéristiques particulières de ses débouchés et régulariser son rythme de travail ; les ouvriers cherchent par des occupations accessoires à occuper leurs loisirs forcés ; les fournisseurs de matériaux de construction réapprovisionnent leurs stocks. Mais ces situations d'attente ne visent qu'à éviter une perte ; elles ne donnent pas au travail une rémunération normale et la tendance générale et légitime de tous : entrepreneurs, ouvriers, fournisseurs est d'exiger un gain, un profit et un salaire plus élevés pendant les périodes d'activité.

L'ouvrier touche, pendant la période d'activité, de hauts salaires qu'il dépense au jour le jour conformément à ses habitudes de vie, mais lorsque la période d'activité est terminée, la suppression momentanée de son salaire le frappe lourdement : il a le sentiment d'un manque, d'une insuffisance de ses moyens de travail et il demande que son salaire soit augmenté. C'est ce que M. John Doulin, président de la section du Bâtiment de la Fédération américaine du travail, exprime dans une formule raccourcie : « Dans le bâtiment, l'ouvrier travaille à l'heure mais vit à l'année ». D'autre part, sa productivité à l'année est réduite parce qu'en période de demi-chômage, il ralentit sa cadence de travail pour reculer le plus loin possible la période de chômage complet et parce qu'en période d'activité, ayant le sentiment d'être indispensable, la crainte du congédiement n'agit pas, à son égard, comme un stimulant.

L'entrepreneur, de son côté, est obligé d'amortir son capital et ses immobilisations pendant neuf mois de l'année au lieu de 12 mois ; il doit récupérer plus rapidement les impôts, qu'il paie ; il est obligé d'avoir une capacité de production hypertrophiée, qui ne cadre pas avec la moyenne annuelle de production, uniquement parce que les travaux doivent être exécutés pendant une période réduite de l'année. Ces charges très lourdes ne permettent pas de rémunérer suffisamment les capitaux et il devient difficile d'en trouver, lorsque le développement des affaires nécessiterait un développement de l'entreprise.

Enfin, le fournisseur de matériaux et les entreprises de transport ont des frais d'exploitation plus élevés. Les matériaux sont achetés, à la dernière limite, pour éviter des immobilisations

de capitaux ; les entrepreneurs de transport doivent entretenir un matériel coûteux et improductif, pour faire face aux demandes massives qui précèdent la reprise du travail et ce matériel, restant inemployé pendant trois mois de l'année, s'amortit difficilement.

D'après M. Hersch, professeur de statistique à l'Université de Genève, qui a consacré au problème du chômage saisonnier dans l'industrie du bâtiment, trois longs articles (1), basés sur des études statistiques très sérieuses : a) les fluctuations mensuelles du chômage dans le bâtiment passent par des cycles annuels bien réguliers, de sorte que le retour des mêmes mois ramène des fluctuations semblables du chômage.

b) ce sont généralement les mêmes mois qui marquent partout la hausse ou la baisse du chômage.

« Le maximum, constate M. Hersch, tombe presque toujours et partout au mois de janvier et, tout près de lui, on trouve le chômage des mois de décembre (avant le point culminant) et de février (le point culminant dépassé) ; ensuite, le chômage décroît rapidement en mars et en avril, oscillant relativement peu dans la suite du mois de septembre pour remonter rapidement à partir de novembre. »

Telles sont les indications que l'on peut tirer d'enquêtes étrangères, pour les appliquer à la France, sans risque d'erreur.

Il y a dans cet état de choses une cause certaine d'aggravation du coût de revient de la construction et un obstacle grave à l'amélioration de l'équipement technique du bâtiment.

Et cela explique en partie la pénétration lente des procédés modernes de construction dans l'industrie du bâtiment en France.

*
**

Les moyens qui ont été proposés pour remédier aux fluctuations saisonnières de l'industrie du bâtiment sont ou d'ordre technique s'appliquant à contrebalancer l'influence des saisons sur la construction, ou d'ordre économique ou social s'appliquant à régulariser l'importance des demandes et à les soustraire à certaines échéances commandées par l'habitude ou la routine.

(1) Hersch. Les fluctuations saisonnières du chômage dans l'industrie du bâtiment de certains pays européens. Revue internationale du travail, 1929, nos de janvier, février et mars.

La France est encore restée dans le domaine des projets de réforme et ses techniciens paraissent s'attacher davantage au second aspect du problème qu'au premier ; l'explication nous apparaît simple : le domaine de la technique n'est influencé que par des expériences concluantes ; ces expériences faites, l'adaptation est rapide si elle n'est pas coûteuse ; le domaine économique et social a des réactions lentes et des habitudes assises, qu'il faut travailler avec opiniâtreté, pour en avoir raison.

C'est à l'étranger et principalement aux Etats-Unis, en Norvège, en Suède et en Allemagne que les progrès d'ordre technique ont été expérimentés et appliqués. Ils consistent surtout à éviter les inconvénients du gel.

La gelée rend impossibles les terrassements et surtout compromet la prise des mortiers et des ciments. La terre gelée peut être assimilée au roc et tous les moyens utilisés pour creuser le roc peuvent être employés ; si on ne dispose pas de ces moyens, on peut dégeler la terre.

Les méthodes employées pour garantir la prise des ciments et des mortiers en hiver sont assez nombreuses, mais leur emploi entraîne des frais élevés. Un premier système, en application aux Etats-Unis, consiste à chauffer et à isoler la construction de l'air extérieur, soit au moyen de palissades en planches, soit au moyen de toiles ; le même résultat peut être atteint, lorsque le froid n'est pas trop rigoureux, en chauffant le sable et l'eau destinés à la confection des mortiers ou en faisant usage de ciment à prise rapide, ou encore en ajoutant à l'eau des produits chimiques destinés à abaisser le point de congélation : la soude ou le chlorure de calcium par exemple ; ces systèmes sont appliqués fréquemment en Norvège.

La dépense supplémentaire, provoquée par l'application de l'une de ces méthodes, est variable suivant la rigueur de l'hiver et la nature de la construction : la moyenne, d'après un rapport de la commission Hoover aux Etats-Unis (1), s'établit à 3,5 % environ du coût total.

Sur cette dépense, il y a lieu de déduire l'économie réalisée, d'une part grâce à la réduction de la durée d'improductivité des

(1) Cité par le Dr Bernhard dans la Revue internationale du travail 1931, n° de juillet, p. 185. Le travail d'hiver dans l'industrie du bâtiment comme remède au chômage saisonnier.

capitaux, d'autre part grâce aux sacrifices consentis par les entrepreneurs et les fournisseurs de matériaux sur leur profit.

Dans l'ordre économique, les tentatives d'organisation en France n'ont encore abouti à aucun résultat pratique, digne d'être retenu.

Nous devons donc nous contenter d'indiquer la nature et la valeur de ces tentatives.

Le Conseil national économique, dans l'une de ses sessions de 1931, a adopté les conclusions d'un rapport (1) sur la situation de l'industrie du bâtiment et des travaux publics en France, présenté par M. Hervé Detton, et notamment celles qui envisageaient les mesures à prendre en vue d'obtenir une plus grande régularité dans l'activité du Bâtiment.

Le Conseil National Economique préconise deux moyens : le premier concerne la politique à suivre par l'Etat, lorsqu'il fait exécuter lui-même des constructions, le second consiste à orienter les demandes du public.

L'Etat, lit-on dans le rapport, doit être le régulateur du marché, en dosant ses besoins personnels, d'après l'activité générale du moment et le marché de la main-d'œuvre. Cette tâche lui est d'autant plus facile qu'il est renseigné tous les mois sur l'état du marché par le conseil supérieur de la main-d'œuvre.

Depuis l'adoption de ce rapport, la Revue Internationale du travail a publié un article du docteur Ernst Bernhard (2), qui donne des précisions intéressantes sur l'influence que peut avoir l'Etat comme régulateur du marché. La proportion de la construction publique a été aux Etats-Unis et en Allemagne de 25 % en moyenne par rapport à l'ensemble de la construction ; c'est-à-dire que les collectivités publiques constituent les plus gros constructeurs à beaucoup près. On a même pu, à la suite d'une enquête faite aux Etats-Unis, constater que l'Etat et les collectivités publiques étaient parmi les constructeurs ceux pour lesquels l'index saisonnier accusait les déviations les plus accentuées. Situation qui s'explique par toute une série de coïncidences : la routine des administrations, le vote du budget au printemps, l'impossibilité d'accomplir certains travaux (travaux de route) en hiver.

(1) Rapport déjà cité.

(2) Article déjà cité.

Mais ces difficultés ne doivent pas faire considérer comme irréalisable la réforme réclamée par le Conseil National Economique et la preuve la plus évidente, c'est que la volonté de certains ministres allemands a eu raison de la routine administrative.

Beaucoup plus difficile, semble-t-il, est la réalisation du second moyen préconisé : éclairer le public sur l'état du marché de la main-d'œuvre, agir sur le client pour l'engager à accélérer ou à ralentir ses commandes. Il faudra lutter contre les habitudes que nous avons signalées plus haut et aller à l'encontre de préjugés. Le constructeur est persuadé, en effet, de la supériorité du travail d'été et la seule façon de modifier sa conviction consistera à perfectionner la technique du travail d'hiver et à l'expérimenter.

Il faudra aussi perfectionner les méthodes de documentation économique. L'idée est dans l'air, si l'on en juge par l'accueil, qui a été fait au rapport de M. J. Dessirier, directeur de la Conjoncture économique et financière sur « la Conjoncture du Bâtiment », lors du congrès de l'Office général du bâtiment et des travaux publics, qui s'est tenu à Paris le 14 Mars 1932.

Dans ce rapport, M. Dessirier (1) met en relief l'imperfection de l'indice de l'activité dans le bâtiment, actuellement établi par les services de la Statistique générale de la France et il l'explique par le fait que cet indice est établi par une méthode d'enquête indirecte, où les hommes de métier n'interviennent pas pour fournir des renseignements qu'eux seuls peuvent donner avec précision.

Il y a donc dans cet ordre beaucoup à faire et il est indiscutable qu'une meilleure organisation de la conjoncture dans le bâtiment, en régularisant le marché de la main-d'œuvre et le marché des matériaux, devrait aboutir à un abaissement du coût de construction. Un premier point est acquis ; en Norvège, les adjudications de travaux publics dont l'exécution est prévue pour l'hiver se font aux mêmes prix que celles qui concernent les travaux à exécuter en été : l'entrepreneur estime que les frais supplémentaires qu'entraîne le travail d'hiver sont compensés par les avantages qu'il retire de l'utilisation de son matériel pendant toute l'année et du meilleur rendement d'une main-d'œuvre pour laquelle la perspective de chômage est écartée.

(1) Voir l'Entreprise française, n° du 25 mars 1932, p. 6.

Nous pourrions, à la fin de ce chapitre, insister sur la nécessité de moderniser les procédés de fabrication, de normaliser les matériaux, d'inventer un matériau moins coûteux que la brique et ayant les mêmes avantages, mais ce serait sortir complètement du domaine de notre compétence : bornons-nous à enregistrer les efforts déployés par l'industrie du bâtiment dans cet ordre d'idées. Ces efforts ont déjà produit des résultats.

Un organisme a été créé sur l'initiative de la Fédération Nationale du Bâtiment et des travaux publics : l'Union technique des bâtiments et des travaux publics. Il groupe deux services : un service d'études techniques et un service d'essai des matériaux.

Grâce à l'existence de ces services, il est désormais possible d'expérimenter scientifiquement les innovations de tous ordres sans attendre l'épreuve du temps. La construction est sortie du domaine de l'empirisme pour entrer dans le domaine scientifique.

SECTION CINQUIÈME

Conclusion

Au terme de cette étude, nous devons nous poser la question qui lui donnera son sens.

Peut-on envisager une baisse du coût de construction ? Cette baisse est-elle possible ?

Question qui laisserait perplexe un homme de métier, un observateur qui aurait vécu toutes les phases du problème. Nous n'avons ni les éléments, ni l'expérience qui nous permettraient de nous prononcer. Aussi croyons-nous préférable de traduire ici l'opinion de spécialistes.

M. Dessirier, à la fin de son rapport sur « la Conjoncture dans le bâtiment » a tiré quelques conclusions auxquelles il ne donne qu'une valeur d'impression, sur la situation actuelle du Bâtiment.

Elles se résument en trois propositions :

1°) Baisse déjà très sérieuse des prix, s'accroissant au début de

1932, et montrant bien que l'on se trouve actuellement en présence d'une crise importante et difficile à dénouer.

2°) Les sacrifices très importants qui viennent d'être faits sur les prix, notamment ceux des ciments, ont été très opportuns et constituent vraisemblablement la meilleure mesure en vue de limiter les effets de la crise.

3°) Il existe une disproportion extraordinaire entre l'abaissement des niveaux économiques en général, les sacrifices qui ont été faits au point de vue des prix et des bénéfices et le plafonnement actuel de l'indice des salaires, tout au moins des salaires horaires.

C'est là que réside vraisemblablement, d'après M. Dessirier, le point critique ou l'un des points critiques des industries du bâtiment et des travaux publics à l'heure actuelle : le niveau anormalement élevé des salaires.

A cette première constatation que notre étude avait mise en évidence, nous ajoutons quelques constatations de détail : le prix des transports, les impôts et les charges sociales ont contribué, chacun dans leur sphère, à accroître le coût de construction.

Nous avons ainsi, dans un raccourci, résumé la situation exacte des éléments du coût de construction ; voyons maintenant pour chacun d'eux quel est le sentiment des hommes de métier, sur la possibilité d'une baisse.

En ce qui concerne le coût des matériaux, M. Lhespitaou au Congrès de 1931, alors que la crise n'avait pas encore frappé la construction, n'entrevoyait que des mesures d'ordre technique pour diminuer ou stabiliser le prix de revient. Les chemins de fer sont en déficit, les budgets des collectivités en équilibre instable : on ne peut envisager ni réduction sur les frais de transport, ni réduction sur les impôts ou taxes d'octroi. Quant au prix du charbon, il est fait de transport et de salaires. Pour les transports, rien à faire et pour les salaires, nous y arrivons.

Les salaires, dit M. Lhespitaou, malgré leur taux élevé ne sont pas disproportionnés avec le coût de la vie et si l'on considère que la plupart des locataires paient encore un loyer artificiellement maintenu à un prix très inférieur au prix normal, on

voit aisément que la baisse des salaires est, sauf cas particuliers, à peu près impossible ou tout au moins d'un effet très limité.

Depuis 1931, le coût des matériaux a baissé d'une façon très sensible, sans qu'il se soit produit aucun changement dans les prix des éléments de ces matériaux. Il faut supposer que les fournisseurs ont réduit à rien leur profit ou font des opérations blanches : c'est sans doute ce que M. Dessirier veut dire lorsqu'il parle de sacrifices importants faits sur les prix des matériaux.

En ce qui concerne la main-d'œuvre, M. Lassalle parlant au nom du Groupe des chambres syndicales du bâtiment n'est pas moins net.

Le problème de la main-d'œuvre pour lui est double, il le résume en deux mots : effectifs et productivité. D'après lui, la première condition de la productivité est un salaire suffisant. C'est donc qu'il considère qu'un abaissement actuel des salaires ne saurait être pratiqué sans que la productivité en souffre.

Dans le taux actuel des salaires, il faut également faire entrer tous les avantages supplémentaires qui constituent pour l'entreprise des charges sociales. Nous ne croyons pas que les patrons envisagent actuellement une réduction de ces charges, puisque c'est sur l'intervention des caisses patronales et afin d'éviter toute tentation de ce genre que l'institution des allocations familiales a été rendue obligatoire par la loi du 11 Mars 1932.

Ici encore, il semble que si des sacrifices très importants sont accomplis, ce sera sur le profit des entrepreneurs.

La situation actuelle de l'industrie du bâtiment, telle qu'elle ressort de cette étude du coût de construction ne lui est pas particulière. Elle constitue une étape de l'évolution générale qui s'est produite après guerre dans la répartition de ce que M. Launey appelle la plus-value industrielle (1) entre l'ouvrier, l'Etat et l'entrepreneur.

Les salaires ont obéi à une double tendance depuis la guerre : la première s'est exercée dans le sens d'une adaptation du taux de 1914 au coût de la vie, la seconde se caractérise par

(1) Jacques Launey, *L'évolution comparative des charges de l'industrie française, 1931*, thèse Paris.

l'évolution de la notion de salaire du salaire rendement vers le salaire besoin.

Ces deux tendances se résument en deux mots : salaire vital et salaire familial.

Elles répondent l'une et l'autre à un progrès de l'idée de justice dans la répartition des biens et à un recul des conceptions matérialistes en matière de production.

La conséquence de cette évolution a été une application plus stricte pour le salaire de base des principes de rendement. Et c'est peut-être là que se trouve la solution du problème de la main-d'œuvre pour le bâtiment. On ne doit plus tolérer avec la même bienveillance les malfaçons, les négligences, les incompétences, les pertes de temps ; ces abus disparaîtront, si l'entreprise sait organiser un contrôle efficace auquel les syndicats ouvriers eux-mêmes devraient collaborer.

Les impôts se sont accrus d'une façon absolument anormale ; les inconvénients des impositions excessives sont considérablement amplifiés par les méthodes de perception qui s'inspirent beaucoup plus de considérations pratiques et paresseuses que de justice.

En imposant toutes les formes de production, à l'occasion de tous les échanges et de toutes les transformations, on parvient à saigner à blanc le contribuable sans le faire crier.

Enfin, la dernière caractéristique de cette évolution consiste dans une diminution très sensible du profit, revenant à l'entrepreneur.

Seulement, la diminution du profit ne peut pas à elle seule compenser les accroissements de salaire et d'impôt. Une pareille évolution devait fatalement aboutir à un renchérissement du coût de construction, si l'on considère que les économies réalisées, grâce aux progrès techniques, sont compensées par les exigences croissantes de la clientèle en matière de confort.

Telles sont nos conclusions : elles sont inspirées par les variations du coût des travaux depuis la stabilisation monétaire jusqu'à l'heure actuelle.

Nous avons négligé la période antérieure à cette stabilisa-

tion, pour bien séparer, dans les causes de la hausse du coût de construction, la contrepartie de la dévalorisation monétaire et le phénomène nouveau dû à l'évolution des idées ou des conceptions politiques et sociales.

Avec les problèmes du crédit à la construction et du coût de construction, nous avons épuisé le premier aspect du problème financier de la construction et fait ressortir l'augmentation du taux d'intérêt, des frais d'emprunt, du prix des terrains et du coût de construction par rapport à la période d'avant guerre. La logique des choses voudrait que le rendement du placement en construction soit lui-même accru.

C'est le second aspect du problème : nous l'abordons maintenant.

DEUXIEME PARTIE

Le rendement de la construction

CHAPITRE PREMIER

LES CHARGES DE LA PROPRIÉTÉ BATIE

Supprimez ou frappez de charges trop lourdes la propriété individuelle, du coup et par là même, l'industrie de la construction et toutes les branches industrielles qui s'y rattachent, se trouvent frappées de mort ou du moins d'une décadence irrémédiable.

Discours de M. DUGUIT, professeur à la Faculté de Droit de l'Université de Bordeaux à la séance d'ouverture du Congrès National de la propriété bâtie de France. Bordeaux 1905.

Le problème des charges de la propriété bâtie est étroitement lié au problème de la construction.

Les propriétaires ne seront en mesure d'accomplir leur fonction sociale de pourvoyeurs « de l'habitat » que s'il leur reste un revenu net suffisant pour rémunérer, au taux normal, le capital qu'ils ont investi dans le terrain et dans les frais de la construction.

Notre méthode, jusqu'à présent, a consisté à examiner tous les éléments du coût de construction : crédit, terrain, matériaux, main-d'œuvre, à préciser leur prix actuel par rapport à la période d'avant guerre et à examiner toutes les possibilités de réduction du coût de construction.

Avec le problème des charges de la propriété bâtie, nous abandonnerons momentanément notre position d'observateur, pour nous livrer à la brutalité des chiffres.

Nous supposons qu'un propriétaire, après avoir longuement étudié la construction qu'il veut entreprendre, a emprunté les capitaux nécessaires, acheté son terrain et traité avec un entrepreneur pour la construction de son immeuble : il connaît actuellement l'importance du placement qu'il a fait, comment va-t-il déterminer le chiffre des loyers, pour que son opération financière s'équilibre ?

Ce propriétaire, par hypothèse, n'a pas un tempérament de spéculateur ; son intention est de faire une opération raisonnable. Connaissant l'importance du capital à investir, il commencera par en fixer la rémunération à un taux normal, puis il calculera les sommes qu'il doit déboursier annuellement pour l'entretien, les réparations, les impôts, l'administration et l'amortissement de son immeuble. L'intérêt du capital et le montant des charges de la propriété bâtie additionnés donneront le chiffre du loyer.

Ce loyer devra représenter au minimum 6 ou 7 % du capital, pour compenser l'élévation des frais d'emprunt et du coût de construction, que nous avons pu mesurer dans les chapitres précédents. Il devra être de 8 à 9 % au minimum, pour que le capital investi par le propriétaire soit rémunéré au taux des placements les plus bas pratiqué sur le marché des capitaux.

Le loyer correspondra donc à un coefficient voisin de 7, par rapport au loyer d'avant guerre.

Une fois le loyer connu, le propriétaire se livrera à une petite enquête aux environs de son terrain pour tenter de mesurer ses chances de location. Il trouvera dans les rues voisines des immeubles soumis à la législation sur les loyers, dont le taux de location correspond, par suite des augmentations successives à 2,65 (loi de 1929), et qui se différencient de celui qu'il projette de construire par un moindre confort.

Tout le problème, pour le propriétaire constructeur, consistera alors à mettre en balance le risque qu'il court de ne pas trouver de locataire en raison du prix élevé des loyers — prix que mettra en évidence le voisinage d'immeubles taxés — et les chances de location en raison des commodités, du luxe ou du confort nouveau de l'immeuble qu'il veut édifier.

Notre propriétaire, nous l'avons dit, n'est pas un spéculateur, la disproportion entre les risques et les chances lui appa-

raîtra donc immédiatement ; serait-il spéculateur qu'il refuserait de courir un risque, alors que l'enjeu est une opération bannale.

Dans ces conditions, en admettant qu'il soit vraiment désireux de faire un placement immobilier, il aura intérêt à se rendre acquéreur d'un immeuble ancien, même taxé. Avec un immeuble de rapport déjà construit, il part d'une donnée certaine : les appartements sont tous loués ; les locataires sont solvables, le concierge est lié par un contrat. Il connaît donc le rendement de l'immeuble ; ce rendement est, d'ailleurs, susceptible de s'accroître, puisque les lois sur les loyers ont prévu un retour au droit commun par paliers. Etant donné ce rendement, étant donné, d'autre part, l'âge de l'immeuble, son état d'entretien, toutes choses faciles à contrôler, il sera possible de déterminer à peu de chose près quelle est l'importance du revenu net, compte tenu des charges normales de la propriété bâtie.

Avec ce revenu net, on peut connaître l'importance du capital (prix d'acquisition et frais) à investir pour obtenir le taux de capitalisation désiré.

L'examen raisonné de ces deux hypothèses fait ressortir :

1°) l'influence déprimante des charges excessives frappant la propriété bâtie.

Elles tendent à accentuer l'écart existant entre le revenu brut et le revenu net ; ou bien elles diminuent la marge de rémunération du capital et enlèvent tout attrait aux opérations de construction ; ou bien elles obligent le propriétaire à élever d'une façon anormale le taux des loyers qu'il demande.

2°) l'erreur économique qui consiste à créer deux marchés : le logement taxé et le logement non taxé.

C'est à l'étude de ces questions : charges de la propriété bâtie, paradoxe des loyers, que nous consacrerons ce chapitre.

SECTION PREMIÈRE

Charges de la propriété bâtie.

Les charges de la propriété bâtie, c'est l'ensemble des causes de dépense qui viennent en déduction du revenu brut de la propriété bâtie et déterminent le revenu net.

Ces charges peuvent être constantes ou variables suivant leur nature. Dans la catégorie des charges constantes, rentrent les taxes et impôts et les frais d'amortissement. Les réparations, l'entretien et les frais d'administration constituent les charges variables.

A. — Les charges de réparation, d'entretien et d'administration.

Les coefficients qui font varier les charges de réparations, d'entretien ou d'administration sont nombreux : degré de vétusté de l'immeuble, qualité de la construction, méthodes d'entretien, catégorie sociale des locataires, voisinage des lieux, règlements de voirie.

Par exemple, on considère en général que la construction d'avant guerre était plus soignée que la construction actuelle ; que, dans les rues où la circulation est intense, la trépidation ébranle les scellements, la fumée d'échappement des autos attaque les façades ; que les immeubles vieux, même bien construits, sont d'un entretien coûteux, le temps ayant raison des méthodes de travail les plus soignées. L'opinion publique admet encore que des locataires ouvriers ou des locataires ayant une famille font plus de dégâts que des ménages sans enfants. Enfin, les exigences des règlements municipaux constituent des inconnues redoutables : réfection périodique des façades, entretien des trottoirs, installation de tout à l'égout.

Il faut encore tenir compte des dispositions particulières du propriétaire. Suivant son tempérament et sa fortune, il sera porté à négliger les réparations absolument indispensables ou à faire des améliorations coûteuses.

La meilleure source d'information pour connaître l'importance moyenne de cette catégorie particulière de charges : c'est l'enquête.

De semblables enquêtes ont été faites par M. Jarry et M. Trutié de Varreux, président de la Chambre syndicale des propriétaires : deux personnalités différentes, semble-t-il, mais qui se rejoignent sur le terrain des faits.

M. Trutié de Varreux (1) estime que l'entretien et les réparations d'un immeuble sans confort absorbaient, avant guerre, 15 % du revenu brut. Il s'agit là d'une moyenne et il est certain que le montant des réparations et de l'entretien, que nécessitera

(1) Congrès de l'habitation à Paris, 1^{er}-5 juin 1931. Rapport présenté par M. Trutié de Varreux sur « les charges de la propriété bâtie ».

un pareil immeuble, est inférieur à cette moyenne s'il est neuf et supérieur s'il est vieux. Mais un propriétaire prévoyant, dit M. Trutié de Varreux, devra mettre de côté 15.000 francs par an, dès les premiers temps, sur un revenu brut de 100.000 francs, de façon à être en mesure d'effectuer les réparations, le moment venu : c'est la méthode adoptée par les sociétés immobilières sérieuses, qui se chargent d'assurer à forfait l'entretien des immeubles.

La proportion de 15 % est inférieure à celle qui ressort des rapports de Conseil d'administration de la société anonyme des immeubles de France, qui est propriétaire de 150 immeubles situés à Paris. Pour l'année 1929, les chiffres cités dans le rapport font ressortir, en effet, un coefficient de 15,6 % pour les dépenses d'entretien de ces immeubles et de 11,5 % pour les dépenses de réparation, au total : 27,10 %. L'année 1930 révèle des charges plus lourdes encore, puisque le total atteint 33,5 % (14,5 % et 19 %) du revenu brut.

Il est vrai que l'on n'indique pas depuis combien d'années les immeubles, qui constituent le patrimoine de cette société, existent : mais on peut admettre que sur ces 150 immeubles la proportion des immeubles anciens est égale et au pis aller un peu supérieure à la proportion des immeubles neufs.

L'enquête de M. Jarry (1) est plus restreinte : elle porte sur un immeuble urbain ayant une valeur de 300.000 francs, avant guerre, situé à Paris, mais l'avant-propos de l'article où figurent les résultats que nous allons citer, avertit le lecteur qu'il s'agit d'un immeuble répondant à des conditions théoriques moyennes et qu'on a cherché à traduire moins les traits particuliers de cet immeuble que les caractéristiques générales de la catégorie, à laquelle il appartient.

Le revenu brut de l'immeuble est de 25.000 francs en 1913.

Les charges de gros entretien s'élèvent à 2.500

Les charges de petit entretien s'élèvent à

1.880 frs (ascenseur, monte-charges, conciergerie) 1.180

Au total 3.680

c'est-à-dire 14,6 % environ.

(1) Jarry. Situation comparative d'une fortune d'un million en 1914 et en 1921. Revue politique et parlementaire, 1921, tome 1^{er}, p. 476.

Le coefficient moyen de 15 % paraît donc justifié.

Que représentent actuellement les charges d'entretien et de réparation ?

Par suite de l'augmentation du coût des travaux, ce coefficient de 15 % est actuellement insuffisant pour exprimer les charges d'entretien et de réparation, si l'on suppose que le revenu brut est simplement revalorisé.

C'est qu'en effet, le coefficient d'accroissement du coût des travaux, d'après les indications que nous avons données au chapitre traitant du coût de construction, est actuellement de 7,75 environ, alors que le coefficient de dévaluation de la monnaie n'est que de 5.

Quant aux dépenses d'administration, elles représentaient avant guerre 3 % du revenu brut pour l'administration générale, 3 % pour les frais de concierge, et 2,5 % pour les frais de vidange et d'assurances. Les frais de vidange ont disparu, mais sont compensés par une taxe de déversement à l'égout ; les autres frais sont inchangés.

Il y aurait lieu de tenir compte encore des risques de non location et des risques de perte de loyer : nous les porterons pour mémoire.

Ainsi, les charges variables d'un immeuble à loyer revalorisé sont accrues par rapport à l'avant guerre, de façon très sensible.

B. — Les charges constantes : impôts, taxes, amortissement.

Un propriétaire soucieux de la bonne gestion de sa fortune ne doit pas se contenter de constituer un fonds de prévision destiné à faire face aux charges de réparations : il doit amortir son immeuble.

La durée de cet amortissement est fonction de la solidité de l'immeuble et des changements, qui peuvent intervenir dans les mœurs et les habitudes des hommes, quant à leur habitat.

L'administration des contributions directes estime que la vie normale d'un immeuble est de 80 ans. Le propriétaire, qui amortit, doit donc prélever sur son revenu brut une annuité telle qu'au bout de 80 ans, le capital investi dans l'immeuble soit reconstitué.

Cet amortissement est nécessaire, si l'on veut que le capi-

tal soit rémunéré au même taux, pendant toute l'existence de l'immeuble. Les dépenses d'entretien, allant constamment en augmentant, diminueront en effet le revenu net ; si le capital ne s'amortit pas parallèlement, le taux de capitalisation baissera nécessairement.

Avant guerre, le taux d'amortissement était, suivant les enquêtes, de 1 % ou de 2 %.

Il est maintenant de 2 %, dans la généralité des cas, parce que la tendance actuelle dans l'industrie du bâtiment est de construire moins cher. La vie des immeubles est réduite d'autant ; il est donc nécessaire d'amortir plus vite.

Le capital à amortir pour le propriétaire d'un immeuble comprend, dans l'hypothèse de la construction : le montant du prix et les frais d'acquisition du terrain, les frais de travaux et les frais d'emprunt, et dans l'hypothèse de l'acquisition : le prix et les frais d'acquisition. Mais, dans les deux cas, ces sommes doivent être augmentées du montant des droits de mutation, si en cours d'amortissement le propriétaire se décide à vendre, s'il fait un échange, s'il partage son bien entre ses enfants.

Dans l'hypothèse de la vente ou de la revente, le nouvel acquéreur fera entrer, dans son calcul de la valeur de l'immeuble, le montant des frais et droits à verser à l'enregistrement et au notaire rédacteur de l'acte.

Supposons que l'immeuble mis en vente représente un capital investi d'un million. Ce chiffre d'un million constituera la limite extrême de l'offre de l'acquéreur, si la vente a lieu contrat en mains (frais à la charge du vendeur) ; et si la vente a lieu dans la forme ordinaire (frais à la charge de l'acquéreur), celui-ci ne consentira à payer qu'une somme totale d'un million pour le prix et les frais. Dans les deux cas, par conséquent, le vendeur, s'il n'a pas pris la précaution d'amortir les frais, perdra près de $\frac{1}{5}$ de son capital, alors que, si cette somme d'un million avait été placée en valeurs, sa réalisation aurait entraîné, au maximum, 4.000 francs de frais.

L'Etat exerce à chaque mutation un véritable prélèvement sur le capital. Les droits de mutation sont actuellement de 12 % du prix de vente ; une taxe spéciale dite de première mutation de 3 % est perçue en sus ; d'autre part les droits eux-mêmes sont

majorés de 1,20 % pour la partie du prix comprise entre 300.000 et 500.000 frs, et de 2,40 % pour la partie du prix qui excède 500.000 francs.

Pratiquement, le capitaliste n'amortit pas les frais de mutation éventuels, mais la considération de leur éventualité contribue à l'écartier du placement immobilier. L'activité des entrepreneurs qui construisent à leur compte et revendent ensuite les appartements isolément est complètement paralysée par l'existence et l'excès de ces impôts.

La deuxième catégorie des charges ayant un caractère permanent comprend l'ensemble des impôts et des taxes : c'est de beaucoup la plus importante.

1° l'impôt foncier et les centimes additionnels.

L'impôt foncier est un impôt proportionnel qui frappe le revenu des propriétés : le loyer s'il s'agit d'une propriété bâtie, la rente, c'est-à-dire l'intérêt du capital immobilisé s'il s'agit d'une propriété non bâtie ; ce revenu est évalué par l'administration.

Deux causes ont contribué à alourdir la charge d'impôt foncier après guerre : les modifications du taux d'imposition et la méthode de calcul de l'impôt.

Chaque modification du taux de l'impôt constitue une aggravation des charges imposées au propriétaire foncier : l'impôt étant proportionnel au revenu était à l'abri des conséquences de la dévalorisation monétaire. Cependant, le taux qui était de 4 % pour la propriété bâtie et la propriété non bâtie (article 6 et article 21 de la loi du 29 Mars 1914) a été porté par des lois successives à 5 %, 10 %, 12 % et 18 %. Il fut ramené à 16 % en 1930 (loi du 26 Avril 1930) pour qu'il soit en harmonie avec le taux de l'impôt, frappant les valeurs mobilières.

Autrement dit, la charge d'impôt foncier est quatre fois plus lourde qu'avant guerre.

Mais ce n'est pas tout.

Le contingent en principal de l'ancien impôt, qui revenait à l'Etat, a été supprimé par une loi de 1891 pour la propriété bâtie et par une loi de 1915 pour la propriété non bâtie. Il est remplacé par un principal fictif, dont le calcul a été réglé par deux interventions différentes du législateur, en 1915 et en 1926. A

ce principal fictif viennent se superposer des centimes additionnels perçus par les communes et les départements, l'Etat et les chambres d'agriculture : ils correspondent à la centième partie des principaux fictifs et leur nombre est limité par la loi du 15 Juillet 1927 à 269 pour les centimes additionnels départementaux, à 129 pour les centimes additionnels communaux, à 10 pour les chambres d'agriculture : dans la plupart des cas, ils doublent l'impôt foncier.

Une loi du 25 Juin 1920 avait disposé qu'en aucun cas l'ensemble des contributions générales, départementales et communales, grevant la propriété foncière ne pourrait dépasser 30 % du revenu net. Ces dispositions, à peine votées, ont été abrogées, parce que leur application aurait provoqué le déséquilibre des budgets communaux et départementaux. Cette absence de limitation a encouragé les entraînements et dans certaines villes les centimes additionnels constituent une charge écrasante pour la propriété bâtie.

Cet accroissement des centimes additionnels se justifiait, dans la mesure où la monnaie s'était dépréciée. Le principal fictif étant constant, il devenait nécessaire après la stabilisation de prévoir 5 centimes, là où, avant guerre, il y en avait un. Mais des villes comme Marseille avaient, dès 1919, c'est-à-dire à une époque où la dépréciation monétaire n'était que faiblement amorcée, 526 centimes, alors qu'avant guerre elles en avaient 80. Rouen, à la même époque, avait créé 290 centimes nouveaux. Beauvais 142, Bordeaux 174 (1).

L'influence néfaste de l'impôt et des centimes additionnels est singulièrement accrue par la mauvaise assiette de l'impôt. Un des principes de la conception moderne de l'impôt, c'est qu'il frappe le revenu, dont le contribuable a réellement joui au cours de l'année précédant l'année d'imposition. Ce revenu imposable est le reste du revenu brut effectivement perçu après soustraction des charges déductibles effectivement engagées (2).

Mais la contribution foncière est l'un des impôts, qui, actuellement encore, sont basés sur des évaluations forfaitaires : évaluation forfaitaire du revenu, et évaluation forfaitaire des charges.

Le revenu brut est évalué forfaitairement. Les agents de

(1) Allix et Lecerclé. Les impôts français. L'impôt sur le revenu. Impôts cédulaire et impôt général. Traité théorique et pratique, tome 2, Paris 1926.

(2) Guéraudel. Jurisclasseur fiscal, div. 100, n° XXXVI.

l'administration des contributions directes, assistés de la commission des classificateurs, fixent en principe tous les dix ans la valeur locative normale et proportionnelle de chaque immeuble. La révision, qui précédait la période de guerre, a été faite au cours des années 1909-1910 ; une autre révision aurait dû être faite en 1919-1920, elle n'a eu lieu qu'en 1924-1925, et ce sont les résultats de cette révision qui sont en vigueur actuellement.

Ils tiennent compte de la situation anormale des loyers taxés pour l'établissement de l'impôt. A ce point de vue, par conséquent, la situation n'a pas empiré. Mais il est un défaut inhérent au caractère réel de l'impôt, qui subsiste : l'impôt foncier frappe le bien, non la personne : il grève la propriété, même si celle-ci n'est pas louée, ce qui constitue un véritable prélèvement sur le capital.

Là où apparaît l'injustice du système de taxation c'est dans l'évaluation forfaitaire des charges.

Les charges de la propriété bâtie étaient évaluées forfaitairement, aux termes de la loi de finances du 16 Juillet 1910 (art. 2) à 25 % du revenu brut, sous le régime de la révision décennale de 1909-1910. Autrement dit, le législateur estimait que les charges de réparation, d'entretien et d'administration, les charges d'amortissement et les impôts et taxes ne dépassaient pas 25 % du revenu brut. Si cette évaluation, tout en restant un peu inférieure, pouvait, avant guerre, approcher de la vérité, elle était devenue, après guerre, nettement insuffisante. Les charges d'impôt, à elles seules, atteignaient 25 % du revenu.

C'est en 1925 seulement, lors de la révision exceptionnelle des revenus fonciers, qu'à la suite d'intervention de représentants de propriétaires, il a été admis que la déduction opérée, pour déterminer le revenu imposable des maisons soumises à la contribution foncière avant le 1^{er} Janvier 1926, ne pourrait en aucun cas être inférieure au triple de la déduction opérée en 1914. Autrement dit, une maison d'un revenu de 1.000 francs, avant guerre, avait droit à une déduction de 250 francs. Quelle que soit l'augmentation du loyer, le minimum à déduire à partir de 1925, sera de $250 \times 3 = 750$.

Cette décision est transitoire et rien ne prouve qu'elle sera maintenue, lors de la prochaine révision décennale.

Il n'en reste pas moins vrai que la situation faite à la pro-

priété immobilière par l'impôt foncier est anormale et injuste, si on la compare au sort de la propriété mobilière.

Les règles d'évaluation, exposées ci-dessus, sont d'application stricte. Il est impossible à un propriétaire d'obtenir une réduction sur le taux de l'impôt, lorsqu'il existe une différence entre le revenu net imposable et le revenu net réel. Il lui est impossible de faire réviser son évaluation, au cas de baisse effective de la valeur locative, dans l'intervalle des dix années, qui séparent chaque évaluation.

Enfin, cet impôt prend véritablement le caractère d'impôt sur le capital, lorsqu'on impose une propriété improductive de revenus.

En ce qui concerne l'assiette des centimes additionnels, le système actuellement en vigueur, non seulement constitue une injustice à l'égard de la propriété immobilière en général, mais encore établit une inégalité entre la propriété non bâtie et la propriété bâtie.

A la suite de la révision des revenus de 1925, la loi du 29 Juillet 1925 a donné, comme base d'établissement du principal fictif pour la propriété bâtie, les revenus révisés de 1926, alors que pour la propriété non bâtie, on conservait la base de 1915 augmentée simplement de 75 %, taux réduit ensuite à 50 %.

Il ressort d'un calcul fait par M. Guéraudel (1) que le principal des centimes additionnels s'est accru par rapport à l'avant guerre de 400 % pour la contribution foncière sur la propriété bâtie et de 50 % pour la contribution foncière sur la propriété non bâtie.

Ce qui rend la situation de la propriété bâtie particulièrement tragique, c'est que toutes ces imperfections, loin de se compenser, jouent dans le même sens.

2°. — Les taxes départementales et communales.

a) *Les taxes foncières.*

Les taxes foncières constituent, sous des formes diverses, des contributions accessoires de l'impôt foncier.

Ces taxes doivent être classées suivant leur nature en taxes foncières et en taxes locatives et il faut faire, en outre, une place spéciale aux taxes de la Ville de Paris.

Seules parmi les taxes foncières, la taxe sur le revenu net

(1) Jurisclasseur fiscal, div. 107, n° 766.

des propriétés bâties et non bâties et la taxe sur les balcons en saillie sont à la fois communales et départementales ; les autres taxes : sur l'enlèvement des ordures ménagères et sur le déversement à l'égout sont exclusivement communales.

La taxe sur le revenu net des propriétés bâties et non bâties est calculée sur les revenus nets servant de base à la contribution foncière.

Son taux ne peut excéder pour les communes le quart du taux de l'impôt d'Etat et pour les départements la moitié du maximum communal : c'est-à-dire qu'actuellement, il est au maximum de 4 % pour les communes et de 2 % pour les départements.

La taxe sur les balcons et constructions en saillie sur la voie publique s'apparente par sa nature aux taxes de voirie. Elle est établie au mètre superficiel ou linéaire. Son tarif est fonction du nombre d'habitants de la commune et du caractère de la construction débordant sur la voie publique.

Pour une ville de 100.000 habitants et au-dessus, le mètre superficiel de balcon paie au maximum 20 francs.

Les taxes d'enlèvement d'ordures ménagères et de déversement à l'égout ont en principe le caractère de rémunération de services. Elles sont établies pour les immeubles payant l'impôt foncier sur le revenu net servant de base à la contribution foncière, et suivant un système spécial, lorsque l'immeuble est exonéré.

Leur taux maximum est de 6 %.

b) *Les taxes locatives.*

Nous les signalons pour ordre.

Ce sont la taxe d'habitation, d'après la valeur locative des locaux d'habitation, la taxe sur la valeur locative des locaux servant à l'exercice d'une profession, — ces deux taxes sont acquittées par les locataires — et en dernier lieu la taxe sur les locaux loués en garni.

Le propriétaire, lorsqu'il fait des locations en meublé, doit acquitter cette taxe.

Toutes ces taxes ont été créées par la loi du 13 Août 1926. Antérieurement à ce texte, aucune taxe autre que les taxes dites de remplacement de droits d'octroi (loi du 29 décembre 1897) ne pouvait être établie par les communes.

Il s'agit donc bien de charges nouvelles pour la propriété bâtie.

c) *Les taxes spéciales de la Ville de Paris.*

Tout un ensemble de lois ont contribué à l'établissement des taxes spéciales, alimentant le budget de la Ville de Paris : lois des 31 décembre 1900, 29 mars 1901, 10 juillet 1902, 29 décembre 1920, 15 janvier 1926, 2 janvier 1928.

Les taxes qui frappent actuellement un immeuble situé à Paris sont les suivantes :

1°) une taxe foncière à la charge des propriétaires d'immeubles, établie sur le revenu net, qui sert de base à la contribution foncière ; son taux est de 2,5 %.

L'exonération pour les constructions nouvelles ne joue pas dans tous les cas.

2°) une taxe sur les locaux d'habitation et une taxe sur les locaux industriels et commerciaux qui frappent les occupants à raison de la valeur locative des locaux occupés.

Ces taxes sont payées par le locataire ou récupérables sur lui.

3°) une taxe sur la valeur en capital des propriétés bâties et non bâties, dont le taux est de 20 centimes % de la valeur en capital de l'immeuble, ce qui équivaut à 3,52 % du revenu net environ.

4°) une taxe d'enlèvement des ordures ménagères qui porte sur toutes les propriétés assujetties à la taxe foncière : elle est au maximum de 4,5 % ; elle est récupérable sur les locataires.

Son taux est fixé chaque année.

5°) une taxe de vidange et d'écoulement direct à l'égout dont le taux est de 20 Francs pour les immeubles d'un revenu net de 999 Francs et au-dessous, de 40 Francs par 100 Francs pour les autres immeubles.

6°) une taxe de balayage, qui varie suivant les voies publiques et la nature des immeubles. Elle a été triplée depuis 1914.

7°) enfin, une taxe sur les meublés, dont le taux est proportionnel au prix des locations.

Toutes ces taxes existaient avant guerre, mais leur taux, exception faite toutefois pour la taxe foncière, a été doublé, malgré leur caractère de taxes proportionnelles.

Les sociétés immobilières ne sont pas soumises à un régime fiscal plus avantageux que les particuliers.

En plus de l'impôt foncier, des centimes additionnels et des

taxes, elles sont assujetties à une taxe des biens de mainmorte, dont le taux qui était, avant guerre, de 170 centimes a été porté à 260 centimes, puis ramené à 130 centimes. Les bénéfices distribués aux actionnaires sont en outre soumis à l'impôt sur le revenu des valeurs mobilières, qui est de 16 %.

Actuellement, pour un immeuble normal, l'impôt atteint 41 % du revenu net, contre 16 % avant la guerre. M. Trutié de Varreux a établi qu'un immeuble donnant un revenu net de 1200 Francs, payait à Paris 486 fr. 50 d'impôts (1).

En résumé, quelles sont actuellement les charges d'un immeuble comparées à celles qu'il supportait avant guerre ?

Nous supposons que le loyer de cet immeuble a été revalorisé.

Il était de 1200 Francs avant guerre, la dévaluation monétaire l'a porté à $1.200 \times 5 = 6.000$.

Le revenu brut de cet immeuble est donc de 6.000 Francs.

Les charges comprennent :

a) le fonds de prévision pour les réparations et l'entretien. Il était de 15 % avant guerre, mais il est nécessaire de l'augmenter, puisque le coût des travaux s'est élevé à près de 8 fois ce qu'il était avant guerre ; il représente actuellement 24 % (2).

b) les frais d'administration ; ils étaient de 3 % avant guerre ; nous admettons qu'ils n'ont pas augmenté.

c) la charge d'amortissement ; elle est actuellement de 2 % comme avant guerre.

d) quant aux impôts, ils représentaient, compte tenu de leur méthode arbitraire de calcul 9,51 %, avant guerre : leur taux actuellement est de 41 %.

Le revenu net encaissé par le propriétaire était, avant guerre, de 64 % environ, il est maintenant de 27 %. Autrement dit, il a diminué d'un tiers.

La valeur vénale de l'immeuble a suivi le revenu net dans sa chute.

On admettait avant guerre qu'un immeuble rapportait un revenu net de 3,5 % au minimum. Au taux de 3,5, un revenu net de 779 francs donne 22.250 francs, et un revenu net de 1.620 fr. donne 46.300 francs environ. Encore ne tient-on pas compte de

(1) Rapport cité, p. 19.

(2)
$$\frac{15}{100} \times \frac{8}{5} = \frac{120}{500} = \frac{24}{100}$$

l'augmentation du taux de l'intérêt et de l'accroissement des droits de mutation. Or, un placement aujourd'hui doit rapporter de 5 à 6 % net. A 5 % les mêmes revenus ne donnent plus que 15.600 fr. et 32.400 fr.

Dans la pratique, la marge de revenu net qui revient au propriétaire est supérieure à 27 %, parce que le propriétaire s'abstient de faire des réparations.

L'habitude s'est introduite rapidement dans les milieux d'affaire de mettre à la charge du locataire les impôts et les réparations d'entretien de toute nature. Si le locataire sortant verse une indemnité de fin de bail, cette indemnité est abandonnée au locataire entrant, qui doit faire son affaire personnelle de la remise en état des peintures, des papiers et en règle générale de l'intérieur des appartements.

Quant aux réparations de l'article 606, qui concernent les murs, les clôtures et le gros œuvre, en l'absence d'un moyen pratique d'en répartir les charges sur les locataires, le propriétaire s'abstient de les effectuer.

Mais alors doit-on s'étonner que tant d'immeubles deviennent des taudis ? doit-on s'étonner aussi que tant d'immeubles amortis soient conservés jusqu'au jour où ils s'écroulent, encombrant un terrain sur lequel pourrait être édifée une construction neuve ?

On doit savoir gré à M. Trutlié de Varreux d'avoir déclaré dans une assemblée de propriétaires qu'il y avait trop d'immeubles amortis. Il y a donc dans cet ordre d'idées des abus, mais ces abus prennent souvent le caractère de nécessité, en raison de la situation qui est faite à la propriété bâtie par notre législateur.

Le caractère excessif de ces impositions est apparu au législateur lui-même, puisqu'il a jugé utile de faire bénéficier les constructions nouvelles d'exemptions temporaires (1).

Ces exemptions ont été édictées par une série de lois, pour la plupart postérieures à la guerre, et répondant à une double idée : de protection de l'industrie du bâtiment et de politique de l'habitation.

Trois sortes d'exonérations existent sous l'empire de la législation actuelle.

(1) Jurisclasseur fiscal, div. 102, n° 3.

a) une exonération de quinze ans, dont bénéficient d'une part les habitations salubres et conformes aux lois sur la santé et la voirie, à condition qu'elles ne soient affectées ni à l'agrément, ni à la location en meublé et qu'elles n'aient pas donné lieu à l'attribution de dommages de guerre et d'autre part, les habitations à bon marché et à loyer moyen, conformes aux lois en vigueur sur la matière (loi du 1^{er} avril 1926, modifiée par la loi du 29 juin 1929, loi du 5 décembre 1922 et lois subséquentes sur les habitations à bon marché).

b) une exonération de douze ans, pour les habitations à bon marché construites à l'aide d'indemnité pour dommages de guerre et ne satisfaisant pas aux conditions de la loi du 13 juillet 1928.

c) une exonération de deux ans pour les autres constructions.

Ces exemptions ont le caractère de faveur ; elles doivent être sollicitées et leur bénéfice est réservé aux constructions édifiées avant le 1^{er} janvier 1939 (loi du 29 juin 1929).

Mais nous n'avons envisagé qu'un aspect de la question : tous nos raisonnements reposaient sur l'hypothèse de loyers revalorisés : or, de nombreuses interventions législatives ont gêné la réadaptation des loyers ou encore ont limité les pouvoirs du propriétaire, quant au choix de son locataire et à la fixation du taux des loyers. Les lois sur les loyers et la loi sur la propriété commerciale ont eu ainsi une répercussion dans le domaine de la construction, qu'il faut maintenant préciser.

SECTION DEUXIÈME

Limitation du taux des loyers. — Les lois sur les loyers La propriété commerciale

La législation d'après-guerre sur les loyers, qu'il s'agisse de loyers d'habitation ou de loyers industriels et commerciaux, est une des plus intéressantes manifestations de l'évolution qui s'est produite depuis la fin du xix^e siècle, dans le fondement de l'idée de droit.

Cette évolution, dont M. Léon Duguit, professeur à la Faculté de droit de l'Université de Bordeaux, avait tracé les grandes lignes dans deux ouvrages restés justement célèbres : « Le

droit social, le droit individuel et la transformation de l'Etat » (1) et « Les transformations générales du droit privé depuis le Code Napoléon » (2), a pris, après la guerre, la forme dévastatrice d'un raz de marée, bouleversant les conceptions classiques de la propriété, séparant ses éléments fondamentaux : l'usus, le fructus, et l'abusus.

Les nécessités de la guerre ont projeté dans le domaine des faits une vieille querelle doctrinale opposant le libéralisme économique et l'interventionnisme d'Etat et ce contact avec la réalité a certainement contribué pour une très grande part à préciser les limites de ces deux conceptions.

A l'idée d'une propriété, constituant un droit subjectif, inattaquable, dont l'Etat doit assurer avec la plus vigilante sollicitude la protection, comme celle des autres droits imprescriptibles de l'homme, figurant dans la déclaration des droits de l'homme de 1789, on a substitué l'idée d'une propriété, fonction sociale qui a droit à la protection de l'Etat dans les limites où elle assure cette fonction. C'est en vertu de cette conception nouvelle du fondement des droits, qu'on a voulu justifier le principe de la taxation des loyers, immédiatement après la guerre (3) et, c'est en vertu de cette conception qu'on veut aujourd'hui contrebattre ce principe (4).

M. Calmégane-Course, dans l'ouvrage que nous citons, trouve deux explications à l'attitude adoptée par le législateur, en matière de contrat de louage.

A l'origine de cet ensemble de mesures législatives qui, systématiquement, bouleversent les conventions des parties, il y a d'abord une nécessité : celle de faciliter aux mobilisés un retour à la vie normale, après quatre ans consacrés à une lutte économiquement stérile, et de couper court aux spéculations éhontées que favorisent les lendemains d'époques troublées : nous sommes ici dans la pure tradition libérale, qui admet que l'Etat fasse échec à la liberté, lorsque l'ordre public est en cause.

Mais dit, M. Calmégane-Course, la seule nécessité pratique,

(1) Librairie Félix Alcan, 1912.

(2) Bibliothèque de philosophie contemporaine. Conférences faites à l'école des hautes études sociales par M. Léon Duguit. Paris 1908, Félix Alcan.

(3) Calmégane-Course : Le fondement politique et le fondement juridique des lois d'exception en matière de loyers. Thèse Paris 1923, p. 9 de l'Introduction.

(4) La législation comparée des loyers. Rapport de M. Trutié de Varreux au 8^e Congrès de l'Union internationale de la propriété bâtie, Rome, novembre 1931.

purifiée même par la morale, n'est pas le droit. Invoquer cette nécessité comme base exclusive d'une législation durable est anarchique et dangereux. La législation sur les loyers a un fondement juridique : ce fondement juridique devenait nécessaire à partir du moment où elle a cessé d'être une mesure d'exception, dictée par des circonstances momentanées : lorsque, par exemple, il ne s'agissait plus seulement de résilier ou de réduire des loyers en cours, mais de proroger ces loyers en les taxant ou d'accorder un droit de renouvellement, impliquant l'intervention du juge en cas de désaccord sur le prix.

Sur la nature de ce fondement juridique, M. Calmèjane-Course a des idées particulières que nous ne voulons ni examiner ni critiquer, d'autant plus que son étude date de 1923 et que, jusqu'à cette époque, la législation sur les loyers a encore son caractère de législation provisoire. La loi du 31 Mars 1922 fixait, en effet, au 31 Décembre 1924 le terme d'application des mesures spéciales concernant les loyers d'habitation et les loyers industriels et commerciaux.

C'est le 29 décembre 1923 qu'est intervenue la première loi de taxation : elle était à la base de tout un arsenal de lois, qui devaient aboutir à la loi sur la propriété commerciale d'une part et, d'autre part, à la loi du 29 juin 1929, qui régit actuellement la matière des loyers d'habitation.

La grande justification qu'on donne à cette législation, c'est pour les loyers d'habitation, l'insuffisance des constructions et, pour les loyers commerciaux, l'abus de droit commis par certains propriétaires, qui refusaient de renouveler le bail du commerçant.

Et n'est-ce pas la fonction sociale du propriétaire de fournir l'habitat à l'ensemble de la population ? S'il le fait dans des conditions trop onéreuses, s'il abuse de son droit, il cesse de remplir sa fonction : il n'a plus droit à la protection de l'Etat parce qu'il cesse d'être un producteur social pour devenir un spéculateur. Le rôle de l'Etat cesse alors « d'être la protection des droits individuels et devient la garantie des devoirs sociaux ». C'est vers les opprimés, vers la catégorie des victimes qu'il se tournera, c'est pour eux qu'il légifèrera. La loi devient « la conscience de ceux qui n'en ont pas ».

N'a-t-on pas vu dernièrement, sur les murs de Paris, une

affiche de la Fédération des locataires, réclamant la taxation des loyers dans les immeubles neufs et sonnant le ralliement de tous les locataires exploités. Cette attitude, qui s'inspire souvent de considérations égoïstes — tous les locataires ne sont pas dignes d'intérêt et tous les propriétaires ne sont pas des exploiters — n'est pas l'indice le plus symptomatique de l'évolution du fondement de l'idée de droit de propriété.

La position défensive adoptée par les propriétaires est autrement caractéristique.

Nous ne saurions mieux la définir qu'en reprenant les termes mêmes employés par M. Trutié de Varreux au début du rapport au 8^e Congrès de l'Union Internationale de la propriété foncière bâtie à Rome en Novembre 1931.

« Il a toujours paru vain à votre Rapporteur, dit M. Trutié de Varreux, de passer uniquement son temps à gémir sur les atteintes graves portées au droit de propriété par les législations sur les loyers en discutant à perte de vue leur texte.

Le rôle de nos puissantes associations est, certes, de lutter contre les tendances socialo-communistes, qui se sont accentuées, après les hostilités, dans beaucoup de pays. Mais leur action ne serait-elle pas plus utile, plus opérante, si elle arrivait à montrer les conséquences désastreuses qu'ont pu avoir ces lois au point de vue économique et social, dans les pays qui n'ont pas su les circonscrire aux nécessités de la guerre ».

Autrement dit, les associations de propriétaires ont renoncé, sinon par conviction doctrinale, au moins par habileté tactique à protester contre la politique de l'Etat, qui porte atteinte à la conception romaine de la propriété, au droit absolu qu'ils ont sur une chose, pour réclamer le droit de remplir leur mission sociale.

Ils observent ainsi la ligne de conduite que M. Duguit leur traçait dans un remarquable discours prononcé à la séance d'ouverture du Congrès national de la propriété bâtie tenue à Bordeaux, le 13 Juin 1905.

M. Duguit y faisait ressortir l'importance du rôle social de la propriété bâtie qui, d'une part, fournit à tous le moyen de donner satisfaction à l'un des besoins essentiels des hommes — ce que les sociologues appellent l'habitat — et, d'autre part, constitue le facteur essentiel de la production constructive.

Ce rôle de producteur de logements, nul, mieux que les propriétaires, ne peut le remplir et à meilleur compte.

En inscrivant, dans le Code révisé, le principe du devoir social de la propriété, loin d'ébranler l'institution de la propriété privée, on garantit fortement son droit, parce que le droit ainsi compris s'impose à chacun et à tous ; il s'impose à l'Etat et l'oblige à faire tout ce qui est en son pouvoir pour permettre à chacun de remplir sa mission sociale ».

Tel est le cadre dans lequel la législation actuelle sur les loyers s'est développée en France.

Il est nécessaire maintenant de connaître les répercussions de cette législation sur la construction, autrement dit, de savoir si les lois sur les loyers d'une part, la loi sur la propriété commerciale d'autre part, constituent un obstacle à l'accomplissement du devoir social du propriétaire et une atteinte aux droits de protection qui en découlent, ou bien si elles constituent des sanctions nécessaires à la défaillance, dont ont fait preuve les propriétaires dans l'accomplissement de leur fonction sociale de producteurs de logements.

1. — Les lois sur les loyers

Dans la politique des gouvernements en matière d'habitation après la guerre, deux idées paraissent étroitement liées : l'une négative : protection des locataires, l'autre positive et créatrice : construction d'habitations.

L'idée de protection est apparue la première ; à l'origine de la législation sur les loyers, il y a la constatation brutale d'une insuffisance quantitative de logements. Le phénomène semblait devoir être passager : pourtant, au fur et à mesure qu'il se prolonge, on établit un lien plus étroit entre l'atténuation de la législation restrictive sur les loyers et la construction de nouveaux logements.

Cette association se traduit par des concordances de date entre le retour au droit commun et la date extrême d'application des mesures destinées à favoriser la construction.

La loi du 29 Juin 1929, qui prévoit le retour définitif au droit commun de l'ensemble des loyers pour l'année 1939, reporte à la même date le délai à l'expiration duquel les constructions nouvelles cesseront de bénéficier de l'exemption de l'impôt foncier, des centimes additionnels et des taxes foncières.

Si la même loi a prévu le retour au droit commun en 1932 des loyers supérieurs à 6.000 francs (pour Paris) et à 4.000 francs (pour la Province) c'est parce qu'on savait qu'à cette époque le plan quinquennal de logement établi par la loi du 13 Juillet 1928 devrait être presque intégralement exécuté.

C'est à partir de 1923 que les loyers ont été taxés. Ils ont fait l'objet des relèvements résumés dans le tableau ci-après :

Années	Loyers	Coût de la vie	Valeur de la monnaie	Coût de construction	Salaires moyens à Paris
1922	180	330	235	360	400
1923 Paris	175	417	317	390	450
1926	200	754	595	577	700
1929	250	623	493	696	700
1931	250-265	629	493	800	700

Sources : Rapport de M. Trutié de Varreux, Rome novembre 1931, déjà cité p. 54.

Le texte législatif, actuellement en vigueur en matière de baux à loyer, est la loi du 1^{er} avril 1926 modifiée et complétée par la loi du 29 Juin 1929.

Les grandes caractéristiques de cette législation sont les suivantes :

1°) elle n'est applicable qu'à une catégorie déterminée d'immeubles : obligatoirement pour ceux qui étaient achevés en 1914, facultativement pour ceux qui ont été achevés après 1914 et avant 1919.

2°) la durée des prorogations est en raison inverse du prix des catégories de loyers considérés et en raison directe du nombre d'habitants des localités considérées.

3°) les locaux à usage professionnel ou de caractère mixte n'ayant aucun caractère commercial et industriel bénéficient d'un régime de faveur, par rapport aux locaux à usage d'habitation.

4°) un certain nombre de dispositions tendent à écarter du bénéfice de la loi des locataires, pour lesquels le logement taxé ne présenterait pas un caractère de nécessité (pluralité de logements, locaux de plaisance, etc...).

5°) le prix des loyers est ainsi fixé par les articles 10 et 11 :

a) pour les locaux d'habitation en partant de la valeur locative de 1914, les majorations prévues sont de 150 % (coefficient 250) pour la période allant du 1^{er} Juillet 1929 au 1^{er} Juillet 1931 et de 15 % en plus par année à partir de cette date, jusqu'à la fin des prorogations prévues.

b) pour les locaux affectés à l'exercice d'une profession, les prix de loyer ci-dessus fixés seront majorés de 25 %.

Avec possibilité, pour le propriétaire, de faire supporter par le locataire les majorations d'impôts grevant l'immeuble loué au cours de la prorogation depuis le 1^{er} Avril 1926 et celles qui pourraient le grever, sauf l'impôt cédulaire foncier et les prestations en nature autres que celles existant en 1914.

Le remboursement de ces impôts et prestations peut avoir lieu suivant un forfait, dont le montant ne pourra jamais être supérieur à 30 % du montant de la valeur locative de 1914.

Trouve-t-on dans cette législation les véritables éléments d'une protection sociale ?

L'exemple que nous exposons en tête de ce chapitre prouve d'une façon claire que la législation de taxation a créé un double marché du logement : deux catégories de propriétaires et deux catégories de locataires.

Des deux catégories de propriétaires, le régime le plus sévère est infligé à celle qui avait eu l'idée la plus large de sa mission sociale, en construisant des logements destinés aux classes moyenne et ouvrière.

L'autre catégorie, celle dont les logements sont réservés à des locataires riches, a les mains libres ; elle peut exiger les conditions qui lui plaisent, elle obtient les prix qu'elle demande.

La loi a prévu des cas de déchéance pour les locataires : ces cas de déchéance (inexécution des conditions, non occupation des lieux pendant six mois) sont le fait du hasard.

C'est encore le fait du hasard que la répartition des locations entre les logements à usage d'habitation et les logements industriels et commerciaux et cependant le propriétaire, ayant une majorité de locations commerciales, est avantagé par rapport aux autres.

Les conséquences de cet état de choses sont singulièrement

aggravées du fait que la valeur des immeubles est fonction de leur revenu : ainsi, de deux propriétaires voisins, l'un retrouvera son capital d'avant-guerre, avec une plus-value certaine, parce que la demande de logements nouveaux est importante et l'autre en perdra les $2/3$.

Les privilégiés trouvent cette situation à leur goût : grâce à leurs exigences, à leur voracité ils avaient obtenu avant guerre des loyers élevés : ils connaîtront plus rapidement le retour au droit commun, alors que les bons propriétaires, ceux qui avaient su se contenter de loyers plus modérés pour des services de même valeur, devront attendre un, deux ou trois ans de plus.

Est-ce l'impôt qui corrige cette injustice ? nous connaissons l'arbitraire de son assiette. Avec son système de déduction forfaitaire, c'est le propriétaire le plus grevé qu'il frappe le plus lourdement.

Du côté des locataires, l'injustice n'est pas moins grande.

Il faudra que le commerçant soumis à un régime de liberté déploie une activité fébrile, pour contrebalancer la concurrence facile de son confrère disposant d'un local au prix d'avant guerre. Pourquoi cette différence ?

La charge de l'un est d'autant plus lourde que l'autre est déchargé. Le législateur en imposant aux propriétaires urbains des charges trop lourdes, soit par des impôts excessifs, soit par une limitation arbitraire du revenu « arrive indirectement, mais sûrement, à frapper ceux-là mêmes qui ont sa sympathie ».

Même inégalité de situation entre le locataire que le hasard a fait conserver son logement, en 1914 et celui qui a eu l'imprudence d'en changer, pendant la guerre ou dans les premières années qui ont suivi la suspension des hostilités.

Est-ce là vraiment de la protection sociale, ou n'est-ce pas plutôt la création de nouvelles catégories de privilégiés ?

L'économie réalisée par le locataire bourgeois ou commerçant, nanti d'une location taxée, le profit acquis au propriétaire dont les immeubles sont par le fait du hasard revenu au droit commun, ne sont-ils pas des revenus non gagnés, de véritables rentes ?

Comme pour les propriétaires fonciers, dans la théorie de la rente de Ricardo, il y a pour les locataires depuis le vote des lois sur les loyers, une espèce de loi de rendement non propor-

tionnel : deux mêmes industries ayant exigé à l'origine la même quantité de travail et de capitaux seront d'un rendement différent, uniquement parce que l'une bénéficie des lois sur les loyers et l'autre se trouve en dehors de leur champ d'application.

Cette rente ne se justifie aucunement par une fonction sociale déterminée comme la rente des propriétaires du sol, ou par une habileté particulière comme le profit de l'entrepreneur. Propriétaire du sol et entrepreneur sont de vrais « leaders du progrès économique » et du progrès de l'habitation.

Quel usage le locataire nanti fait-il de ce revenu non gagné ? Est-ce que cela se traduit dans l'hypothèse où il exerce une profession ou un commerce par une économie dont bénéficie le consommateur ? Pour qu'il en soit ainsi, il faudrait qu'il n'existât qu'une catégorie unique de locataires, jouissant des mêmes avantages. Mais que deviennent avec un pareil système législatif les jeunes ménages qui doivent créer un commerce, débiter dans une profession. Ils n'ont pas l'espoir de trouver un logement dans les immeubles anciens, puisque tous sont occupés et gardés jalousement ; la nécessité de vivre les oblige à payer le loyer élevé d'un immeuble neuf et à intégrer ce loyer élevé dans leur prix de revient : c'est sur cette base que s'établit le prix de vente, les locataires nantis préférant à une lutte sans merci, qui leur permettrait d'absorber toute la clientèle en baissant leur prix, une heureuse nonchalance génératrice d'aussi gros profits, grâce à la rente qu'ils encaissent.

Nous sommes loin des lois socialo-communistes de M. Trutière de Varreux ; il s'agit plutôt d'un retour à l'ancien régime, de la constitution de nouveaux privilèges, grâce à une réquisition sans indemnité faite par l'Etat de catégories de logements déterminées par des considérations purement pratiques et dénuées du plus élémentaire esprit de justice.

Mais ces lois que M. Rollin, ancien ministre du Commerce, qualifiait de pauvres expédients, sont éminemment critiquables à un autre point de vue.

Elles constituent avec les charges excessives d'impôt un obstacle à l'accomplissement par les propriétaires de leur fonction sociale de producteurs de logements ; c'est une conclusion qu'on peut tirer sans une longue démonstration ; nous avons indiqué, dans la première partie de ce chapitre, quelle était à l'heure ac-

tuelle la situation exacte du propriétaire d'immeubles antérieurs à 1914 par suite de l'accroissement des charges de tous ordres de la propriété bâtie, dans l'hypothèse d'un revenu revalorisé. Il est facile de mesurer l'aggravation de la situation dans l'hypothèse du revenu taxé.

La liberté des locations ne peut présenter que des avantages.

Elle détruira les privilèges et redonnera à la construction le stimulant qui lui manque. Ce retour à la liberté se fera par paliers et il y a tout lieu de craindre en raison des modalités de retour au droit commun que l'on aboutisse sans doute à des constructions, mais à des constructions inadaptées aux besoins actuels en logement.

La loi du 29 Juin 1929 prévoit, en effet, une libération d'autant plus rapide que le taux du loyer est plus élevé : ce sont les logements destinés aux classes moyennes et aux classes ouvrières, qui seront libérés les derniers, alors qu'il eût fallu, dans l'intérêt du logement ouvrier, observer un ordre inverse.

A chaque retour au droit commun, correspondra une unification partielle du marché du logement et un regain de vitalité de la construction dans la catégorie libérée. En libérant d'abord les logements à rendement élevé, on encourage les propriétaires à construire des immeubles luxueux et inaccessibles aux catégories peu fortunées de locataires.

Il aurait été plus logique de libérer d'abord les loyers les plus bas, en compensant l'aggravation des charges, qui en seraient résultées pour les locataires ouvriers ou des classes moyennes par des subventions égales à ces charges nouvelles.

Le Conseil national économique, s'il ne recommandait pas expressément une pareille mesure, en indiquait les moyens de réalisation, en conseillant la création d'une caisse nationale de l'habitation (1) avec un comité technique de la construction, dont les ressources proviendraient : d'une taxe de 3 %¹ sur les loyers des immeubles encore soumis à la législation de protection, d'une même taxe de 3 % sur les propriétaires d'immeubles loués et revenus au droit commun, d'une taxe à déterminer, qui serait établie sur les entreprises industrielles, commerciales, bancaires

(1) Conseil national économique. Le problème du logement, *J. O.* du 20 février 1926. Annexes n° 227.

et d'assurances qui n'ont pas coopéré soit directement, soit indirectement à la construction d'immeubles à usage d'habitation.

Nous ne prétendons pas que ce système eût suffi à faire disparaître la crise du logement sous tous ses aspects, nous ne prétendons pas, non plus, comme M. Trutié de Varreux que « la fameuse crise du logement » a été créée en grande partie par les lois successives sur les loyers (1).

C'est, au contraire, parce que nous ne voulons pas sous estimer l'état de désorganisation complète du logement en France et plus particulièrement dans la région parisienne, que nous essayons d'en connaître les causes passagères qui sont à l'origine de l'aggravation d'après-guerre.

Ce que nous pouvons affirmer, comme étant notre sentiment personnel, c'est que les lois sur les loyers ont prolongé outre mesure la crise quantitative des logements.

2. — La loi sur la propriété commerciale

1. La loi sur la propriété commerciale votée après de longues discussions, en 1926, a fait apparaître une forme de propriété nouvelle.

Le Code civil français n'avait prévu et consacré le droit privatif de jouir et de disposer que sur des objets matériels et corporels, meubles et immeubles. On n'admettait pas qu'il fut possible d'exercer privativement un droit sur un élément incorporel, fruit de l'esprit ou du travail, parce que faute d'un contour défini et de limites précises, il était impossible d'assurer la protection de ce droit et d'en réglementer l'exercice.

Au cours du XIX^e siècle, la propriété incorporelle a été lentement reconnue par les textes, surtout sous la forme d'une propriété professionnelle. Il paraissait légitime de protéger le produit de tout travail et d'empêcher qu'en tombant immédiatement dans le domaine public, faute de consécration officielle d'un droit, l'auteur ne puisse, conformément aux lois de l'économie actuelle, en tirer un légitime revenu et des moyens de subsistance.

On a présenté la propriété commerciale et l'acte législatif qui lui a donné naissance, comme une étape nouvelle de cette évolution, tendant à élargir singulièrement les cadres classiques de la propriété, dans le sens d'une plus grande justice et d'une répartition meilleure des droits.

(1) Rapport. Rome, novembre 1931, déjà cité.

Le commerçant, qu'on a accusé longtemps d'être un intermédiaire inutile, un parasite absorbant une partie du profit du producteur au détriment du consommateur, a consolidé ses positions. Il a fait reconnaître son droit sur le produit de son effort, et de sa création personnelle : le fonds de commerce, comme l'inventeur et l'industriel avaient obtenu l'institution des brevets d'invention, des marques de fabrique et du nom commercial.

Le fonds de commerce est composé de deux éléments (1) qu'il importe de distinguer : *a*) la clientèle proprement dite, rendue fidèle par la bonne qualité des produits, l'amabilité du fournisseur et l'empressement qu'il met à satisfaire tout désir exprimé (en un mot ce qui fait la valeur personnelle du commerçant) *b*) l'achalandage, clientèle de passage séduite par la parfaite présentation des produits et l'art consommé dont on a fait preuve en les disposant dans la vitrine, ou clientèle lointaine attirée par une réclame habile. L'ensemble de ces qualités suppose des connaissances techniques, qui légitiment une rétribution.

Il n'y aurait pas eu d'obstacle et tout le monde se serait réjoui de cette consécration heureuse d'un effort, si le législateur n'avait eu la malencontreuse idée de mettre en opposition la nouvelle forme de propriété et l'ancienne : la propriété foncière ; si, pour reconnaître l'une, on n'avait pas été obligé de restreindre l'autre. Le conflit s'est manifesté, d'une façon très nette, au cours des débats qui ont précédé le vote de la loi à la Chambre et au Sénat ; la loi ne lui a donné aucune solution ; elle est apparue comme une transaction, un compromis, qui ne donne satisfaction ni aux prétentions respectives des parties, ni à la logique.

L'origine du conflit, c'est le lien très étroit qui existe entre le local et la valeur du fonds. Le local, la situation du local est un élément nouveau qui, en réagissant sur la clientèle, détermine en partie la valeur du fonds de commerce. D'autre part, une réaction de même nature s'exerce en sens contraire : le fonds de commerce s'il prospère accroît la valeur du local. Propriétaire et commerçant se trouvent donc dans une situation de dépendance réciproque : leurs intérêts sont mêlés très intimement et la limite de leurs droits est imprécise.

Ce n'est pas d'aujourd'hui que des commerçants louent une

(1) Rapport de M. Henry Gavelle sur la propriété commerciale. Séance du Parlement Commercial du 9 février 1914.

partie de l'immeuble du propriétaire pour y installer leur commerce. Seulement avant la loi, ou bien le conflit ne se produisait pas, ou bien il recevait une solution qui avait le mérite d'être précise, si elle n'était pas toujours juste. Le droit du propriétaire qui porte sur un objet aux contours définis avait les limites de cet objet : il comportait la possibilité de jouir, d'user et de disposer de la chose, comme celui-ci l'entendait ; les textes étaient formels et devant le juge le commerçant devait s'incliner, il le faisait en protestant.

Deux arguments se retrouvent dans les doléances des commerçants :

a) Ils faisaient valoir, en premier lieu, l'intérêt qui existe pour eux à continuer l'exercice de leur commerce dans le local, où ils ont travaillé pour le créer ou le développer. En changeant de local, ils risquent fort de perdre cette clientèle de passage, si difficile à retenir, et qui ne se laisse attirer que par les commodités du lieu où elle se fournit. Ce sont des éléments que le propriétaire a mis en avant pour obtenir de son local un prix de location plus élevé : le passage obligé d'une catégorie importante de personnes, la densité du quartier, l'absence de concurrents. Le commerçant les a payés. Il exploite ces mêmes éléments en bon commerçant, et non comme un mauvais fermier qui, en fin de bail, tire des terres tout ce qu'elles peuvent donner, sans se préoccuper de savoir s'il ne risque pas de les rendre improductives pour l'avenir ; sa gestion a un effet pour partie immédiat et pour partie éloigné : c'est un capital placé à longue échéance. Le propriétaire, en lui refusant une nouvelle location, le prive de cette part de ces efforts qui a un effet retardé et lointain ; le commerçant est lésé : il y a pour lui un manque à gagner ; or, ces possibilités de bénéfices, si elles étaient dans le commerce pourraient être exploitées, vendues : on ne peut pas sans heurter la justice lui enlever la possibilité de les faire valoir. Et forts de ces arguments, les commerçants demandaient qu'on leur reconnût un droit au renouvellement du bail.

b) Des circonstances nouvelles étaient mises encore en avant par les commerçants (1) pour démontrer la situation anormale

(1) M. Daste. La propriété commerciale (loi du 30 juin 1926). Thèse Bordeaux, 1927.

dont ils souffraient par suite de l'absence de reconnaissance officielle à leur profit d'un droit sur la clientèle.

Il n'y a plus, disaient-ils, de rapports directs entre le propriétaire et le locataire. Celui-ci n'est plus à même de se rendre compte des difficultés et de l'effort méritoire du petit commerçant ou locataire. Le local commercial lui apparaît désormais comme un élément de son revenu, qui doit, toutes choses renchérissant, augmenter lui aussi et produire davantage. Dans beaucoup d'hypothèses, le propriétaire est une société, personne morale qui n'agit que par l'intermédiaire d'un représentant : le gérant, dont le rôle est de louer aux meilleures conditions possibles et qui est accessible aux pots de vin des grandes sociétés à succursales multiples, désireuses d'étouffer la concurrence gênante du petit commerçant local et d'accaparer sa clientèle.

D'autre part, la clientèle est moins fidèle et plus exigeante : elle veut, avant tout, avoir des commodités, des facilités de ravitaillement, elle n'hésitera pas à abandonner le fournisseur s'il s'éloigne ; il n'y a donc pour le commerçant aucune garantie de conserver, s'il change de local, la clientèle des chalands. Encore autrefois, avait-il la ressource de trouver, en face de son ancienne boutique ou à proximité, un local pour s'installer ; actuellement, c'est devenu chose impossible, avec la crise du logement et les lois qui interdisent de transformer en local commercial les locaux à usage d'habitation.

Tous ces arguments habilement exploités ont ému l'opinion et déterminé l'apparition de plusieurs propositions de lois qui ont abouti, après une résistance assez prolongée du Sénat, à la loi du 30 Juin 1926.

Cette loi n'atteint pas directement le caractère absolu du droit de propriété et de la liberté des conventions. Elle fait droit aux réclamations des commerçants, en étendant l'application de principes fondamentaux du droit, comme l'idée de l'enrichissement sans cause et de l'abus de droit, à l'hypothèse de renouvellement du bail de locaux commerciaux.

Le propriétaire ne peut pas, sans motifs légitimes, refuser de renouveler le bail qui expire. Comme un conflit est probable entre le propriétaire qui veut augmenter le prix de location ou reprendre la disposition de son local et le locataire, qui veut se maintenir dans les lieux aux mêmes conditions, certaines mesu-

res, destinées à le prévenir ou à lui donner une solution, ont été prévues.

On suppose qu'il y a les éléments d'une propriété commerciale, toutes les fois que le commerçant ou l'industriel a une clientèle ou un achalandage, qu'il a joui soit d'un bail écrit d'une durée de deux années, soit d'un bail verbal d'une durée de neuf années et qu'en fin de bail, le propriétaire refuse abusivement, c'est-à-dire en dehors des hypothèses prévues par la loi, de renouveler le bail. Sur l'initiative du propriétaire ou du locataire, et dans certains délais prévus par la loi, une tentative de conciliation est faite devant le président du tribunal civil, tentative qui porte sur le principe ou sur le prix. En cas d'insuccès sur le principe, les mesures répressives entrent en jeu ; faute d'accord simplement sur le prix, il est procédé à un arbitrage. Les mesures répressives consistent en une obligation, pour le bailleur fautif, de payer une indemnité égale au préjudice causé par le défaut de renouvellement du bail et au montant de l'enrichissement, à raison des travaux, des aménagements ou du commerce.

On a présenté cette loi comme devant raréfier les locaux commerciaux. C'est un fait d'observation constant, a-t-on dit, que lorsque l'on taxe un produit, il tend à disparaître : la production du blé a diminué en France lorsqu'on en a interdit la libre vente. Donc, si l'on réglemente la location de locaux à usage de commerce, on détournera les propriétaires de l'idée de louer commercialement leurs immeubles. Les locaux seront moins nombreux et les propriétaires, qui continueront à louer leurs immeubles à des commerçants, feront payer cher l'obligation, dans laquelle ils seront de renouveler le bail qu'ils ont consenti au premier locataire.

Cette appréciation ne s'est pas vérifiée après le vote de la loi pour plusieurs raisons :

D'abord, les propriétaires n'avaient pas le choix : la location était réglementée, qu'il s'agisse d'immeuble à usage d'habitation ou d'immeuble à usage de commerce. Entre les deux réglementations, on a choisi naturellement la moins sévère et celle qui procurait des revenus plus élevés. On est donc arrivé à ce résultat paradoxal que, malgré la loi sur la propriété commerciale, les locaux commerciaux ont fait prime.

Il y avait, d'autre part, une demande considérable de locaux par des sociétés qui, pour les besoins de leurs affaires, installaient leurs bureaux à Paris.

Mais le jour où le droit commun sera rétabli pour les logements destinés à l'habitation, le phénomène sera renversé. A avantage égal, on préférera le régime le moins sévère, le moins tracassier. Et il se produira alors un mouvement de défaveur, dont les commerçants auront certainement à souffrir.

Enfin, en ce qui concerne plus spécialement la construction, une loi de ce genre, qui conserve encore l'esprit spoliateur du projet adopté par la Chambre, ne manquera pas de jeter le discrédit sur les placements immobiliers et d'empêcher des capitaux en quête d'emploi de s'investir dans des immeubles.

Le propriétaire sait qu'il n'aura plus désormais la liberté complète de discussion, que, s'il veut se débarrasser de son locataire, il devra nécessairement passer par l'intermédiaire de la justice. La procédure terminée, il reviendra avec l'impression d'avoir été brimé, bafoué, d'avoir éveillé chez son locataire un sentiment de haine et de colère. Ce sont là des perspectives qui ne sont pas faites pour l'encourager.

Ce que l'on peut critiquer dans la loi, c'est donc son inspiration.

Dans cette question, on ne devrait mettre en cause que deux commerçants, le locataire évincé et son concurrent qui, en offrant un prix de location exagéré, a décidé le propriétaire à refuser au locataire sortant un renouvellement du bail et a obtenu le droit d'occuper les locaux et de jouir de la clientèle de passage, attachée à l'immeuble. L'hypothèse est la même si c'est le propriétaire lui-même qui reprend le commerce, il prend alors la qualité de commerçant et c'est à ce titre qu'il doit verser une indemnité pour l'enrichissement injustifié dont il bénéficie, du fait de la clientèle.

La loi actuelle aboutit pratiquement au même résultat : le propriétaire achète au locataire sortant le droit de vendre, sous forme d'augmentation de loyers, la clientèle que le commerce précédemment exercé a attachée à l'immeuble. Mais, si elle a abouti à

ce résultat, c'est parce qu'au Sénat, il existait une majorité pour repousser le texte de la Chambre.

Les commerçants poursuivaient en réalité un autre but, celui de consacrer d'une façon définitive le fonds de commerce en lui assurant l'un de ses éléments de valorisation, le droit au bail.

On voulut, écrit M. Aucuy dans la chronique immobilière de la Revue d'Economie politique (1), protéger le commerçant non seulement contre la concurrence déloyale d'un nouvel occupant, mais essentiellement contre le risque de perte de clientèle, pouvant résulter du non renouvellement de son bail. Le calcul était habile et c'était en effet assurer la possibilité d'augmenter considérablement la valeur du fonds, en se faisant reconnaître un droit de propriété sur cette clientèle de passage, qui, en raison même de son caractère irrégulier, suppose plus chez le commerçant un flair spécial pour découvrir le bon endroit qu'un véritable effort.

Admettre cette thèse, c'eût été consacrer un monopole d'exploitation au profit de particuliers, monopole que rien ne justifie. L'administration n'admet pas qu'un individu qui a obtenu une permission de voirie, un tenancier de kiosque à journaux par exemple, vende son droit d'occuper un emplacement sur la voie publique et prétende lui opposer cette vente. Le seul mérite du tenancier est d'avoir su choisir l'endroit le plus fréquenté et se procurer les journaux qui lui sont demandés. De même, un commerçant installé dans l'avenue de l'Opéra n'a aucun mérite à ce qu'il passe par jour un nombre considérable d'Américains. Le commerçant n'a rien risqué en installant son magasin ; le propriétaire, au contraire, a dû le plus souvent payer cher l'immeuble à raison de son emplacement ; il est normal qu'il en tire un revenu et qu'il participe pour une part à la plus-value de son immeuble.

L'indemnité ne devra donc représenter que la valeur de la partie de l'achalandage, qui est due à l'effort personnel du commerçant, à la réclame qu'il a faite, aux améliorations qu'il a apportées. En fin de bail, une ventilation sera nécessaire pour déterminer la part de clientèle qui était attachée à l'immeuble, lorsque le commerçant a débuté, celle qui est due au lieu, à la situation (près d'un café, d'un théâtre), à des circonstances extérieures (création d'un monument public ou d'un lieu de promenade à proximité) et celle qui est l'œuvre personnelle du commerçant.

(1) Revue d'Economie politique 1927, p. 560.

Cette indemnité sera le seul élément légitime de ses revendications ; si son activité, son travail ont fait naître pour lui un intérêt au renouvellement du bail, il sera pleinement satisfait, en cas de refus, par une compensation en argent (1).

Il ne saurait en aucun cas être question d'un droit au renouvellement pour le commerçant. Le droit au renouvellement serait la suppression presque complète du droit de jouissance que le propriétaire tire de son droit de propriété. Une pareille amputation ne saurait être justifiée que par des raisons d'utilité publique et avec les garanties de l'expropriation ou par l'existence d'un droit. Un simple intérêt ne suffit pas et il n'y a pas de droit puisqu'il n'y a pas de fonction sociale.

La rente du propriétaire de terrain, dans la mesure où elle ne contribue pas à l'activité de la construction doit être compensée par un impôt, mais ce ne serait en aucune façon lui donner une justification que d'en reporter les effets sur le locataire commerçant. Sans compter que si l'on accordait un pareil droit au locataire commerçant, il n'y aurait aucune raison de le refuser au locataire tout court et au fermier.

Ce serait monopoliser le marché du logement au profit d'une catégorie déterminée de locataires, créer un privilège.

Les commerçants sont mal venus à soutenir une pareille revendication, alors qu'ils se déclarent adversaires farouches de toute taxation d'office et des entraves qu'on apporte à la liberté du commerce.

Quelle surprise désagréable n'auraient-ils pas si les employés ou les voyageurs réclamaient la reconnaissance d'un droit de propriété sur la clientèle qu'ils ont recrutée et refusaient de respecter les clauses de leur contrat de travail.

La loi sur la propriété commerciale aboutit, pratiquement, à un résultat équitable puisqu'elle permet au commerçant de récupérer en fin de bail le produit de son travail. Toute l'erreur de cette loi vient de son inspiration. C'est pour M. Aucuy une conséquence néfaste de l'action à caractère professionnel.

(1) Thèse développée par L. Rigaud dans les *Annales de droit Commercial*, tome 29-30, 1920-1921, p. 113. Le conflit des deux propriétés (propriété immobilière et propriété commerciale).

SECTION TROISIÈME

Conclusion

M. Caillaux, dans un article récent paru dans *Le Capital* avait cette formule heureuse pour dépeindre les tendances économiques actuelles : « Notre pays devient une vaste société de secours mutuels, dont tous les producteurs et tous les intermédiaires seraient les membres participants obligatoires et les consommateurs les membres honoraires ».

Est-ce que les locataires commerçants et non commerçants n'obéissent pas à cette tendance et ne cherchent pas à pénétrer à leur tour parmi les membres participants ?

Il semble que l'homme ait renoncé au charme d'une vie mouvementée et libre et qu'il s'oriente résolument vers le fonctionnarisme : il refuse de s'adapter et lorsque les nécessités économiques veulent l'y contraindre, il demande qu'on lui garantisse sa position, qu'on lui accorde un privilège, voire même un monopole. Le marchand qui a ouvert une boutique prétend en cas de mévente qu'on lui assure une indemnité : il veut quelles que soient les erreurs commises par lui dans la gestion de ses affaires, que la collectivité lui garantisse la vente de son fonds de commerce : cet objectif atteint, il pourra « se dispenser de toute initiative et retourner à l'esclavage de la paresse ».

On considère que l'un des rôles de l'Etat est de garantir aux individus le nécessaire et dans cette idée du nécessaire, chacun fait entrer ce qu'il veut.

Le locataire veut un logement confortable pour un prix réduit de moitié par rapport à l'avant-guerre, alors qu'il réclame avec insistance comme médecin, avocat, professeur l'ajustement de son traitement ou de ses honoraires au coefficient de dévaluation monétaire.

Conception exacte lorsque la garantie d'existence a comme contre-partie un état de subordination, la soumission aux « leaders de la production » qui prennent sur eux toute la responsabilité.

Mais conception que rien ne justifie, lorsqu'il s'agit d'un producteur libre, maître et responsable de ses actes. Tout avantage qu'on lui accorde, pour atténuer sa responsabilité corres-

pond à une augmentation des charges d'une autre catégorie d'individus éminemment plus sympathiques : les consommateurs. C'est « dans la consommation que l'homme mesure son bonheur ».

Cette catégorie de producteurs perd, dans la mesure où elle veut accroître les charges du consommateur, son caractère « d'indispensabilité » ; elle manque à sa mission sociale, qui consiste à satisfaire les besoins de l'individu aux meilleures conditions. Elle n'a plus droit à la protection de l'Etat.

Telle a été l'attitude des locataires après la guerre :

La grande erreur que l'on a commise a été de confondre ces locataires avec l'ensemble des consommateurs. Il n'y a pas que les locataires des immeubles de 1914, il y a les fils des locataires, il y a une jeune génération qui a des droits à la vie égaux à ceux que possèdent leurs pères. Le législateur a travaillé pour les gens en place, pour les individus nantis : c'est de la gérontocratie, c'est un manque d'esprit de solidarité.

Il y avait des idées justes, raisonnables à la base de cette législation : l'imprévision, l'abus de droit, l'enrichissement sans cause. Nous avons montré qu'il était possible de leur donner satisfaction sans en venir aux extrémités qu'on réclamait.

Une autre grande erreur a été de considérer la propriété foncière, comme le type le plus évolué du revenu mal acquis.

On a voulu mettre en opposition la propriété mobilière, fruit du travail personnel, et l'appropriation du sol qui, semble-t-il, ne correspond à aucun effort, mais on oublie que la propriété foncière a pu être acquise, à l'origine, avec le produit du travail.

Il n'y a pas deux essences de propriété, dont l'une se justifie et l'autre ne se justifie pas, le sort des revenus de la terre ou des revenus de valeurs d'Etat est le même. L'épargne, quelle que soit la forme qu'elle revêt, a droit à la même protection, parce que l'épargne a une mission sociale.

Elle consiste à fournir aux gouvernements les capitaux nécessaires à la réalisation de grandes réformes dont le financement ne peut être fait par l'impôt, dans l'hypothèse des rentes sur l'Etat ; elle donne aux industries ses fonds de roulement, son capital initial, lorsqu'elle a pris la forme d'actions ou d'obligations

et lorsqu'elle s'est investie dans la construction, son rôle est de procurer à tous le logement et d'alimenter l'activité de l'industrie du bâtiment.

Or, chaque homme a le droit d'accomplir son devoir, a dit M. Duguit.

« Le droit c'est le pouvoir qui appartient à l'homme vivant en société, d'imposer à chacun et à tous, à la collectivité, à l'Etat qui la représente, la possibilité qu'il doit avoir d'accomplir librement son devoir, de jouer son rôle social.

En retour de la fonction sociale qu'il assume, le propriétaire a « le droit incontestable d'exiger que l'Etat ne fasse pas peser sur la propriété bâtie des charges excessives ».

CHAPITRE DEUXIEME

LE PROBLÈME DE LA CAPACITÉ DE PAIEMENT DES LOCATAIRES

On peut, moyennant un faible surplus de dépense se donner le luxe d'une alimentation meilleure pour quelques jours tandis que, pour être mieux logé, il faut un sacrifice plus sérieux et plus durable devant lequel on recule en général.

HALBWACHS.

La classe ouvrière et les niveaux de vie, op. cit. p. 424.

Avant d'aborder la question si complexe de la capacité de paiement des locataires, dernier aspect du problème financier du logement, il est nécessaire d'en définir les contours précis.

On est assez porté à croire, lorsqu'on tente d'apprécier la capacité de paiement des locataires que le problème budgétaire posé par le choix d'un logement n'est difficilement résolu que par les classes sociales inférieures qui ne disposent pas d'un minimum suffisant de ressources.

On raisonne comme si l'individu était assez maître de ses actes pour maintenir un rapport harmonieux entre les dépenses de nourriture, de logement, de vêtement et « les autres dépenses ». L'homme aurait un certain nombre de besoins élémentaires, auxquels il ajouterait, en fonction des ressources dont il dispose, toute une série de besoins accessoires qui auraient numériquement les mêmes limites que sa fantaisie et son imagination.

Le besoin élémentaire, c'est la nourriture ; les besoins acces-

soires, ce sont les apprêts compliqués de la cuisine, l'argenterie, les couverts de luxe, le nombre de domestiques, l'ameublement de la salle. Une bonne bâtisse saine, solide, bien close suffit pour satisfaire aux besoins élémentaires de logement ; les vestibules, les dégagements, les perspectives constituent des besoins accessoires.

En opposant ces deux catégories de besoins, on veut marquer qu'une certaine marge est laissée à chaque classe sociale pour satisfaire ses besoins de luxe et que cette marge est essentiellement fonction de ses ressources.

L'individu, comme les gouvernements, commencerait, au début de chaque année, par prévoir les recettes de son budget et il n'engagerait de dépenses qu'en connaissance de cause. Sa dépense nourriture serait ainsi fonction de sa dépense vêtement, et sa dépense vêtement de sa dépense logement. Si, par suite d'une défaillance, il lui arrive de céder à un entraînement momentané, par des restrictions ou des abstinences compensatrices, il rétablit ensuite l'équilibre. De sorte qu'il serait toujours possible à un être raisonnable de régler ses besoins en fonction de sa capacité de paiement.

Mais, c'est là une conception des besoins de l'homme qui ne résiste pas à l'analyse (1). Il n'existe pas de catégories de besoins indépendantes les unes des autres. L'individu, qui dépense, cherche à satisfaire un certain besoin général de vie sociale et il donne à chaque poste de dépenses une importance plus instinctive que raisonnée.

M. Halbwachs a constaté qu'il existait une régularité frappante dans la distribution des dépenses des individus, et la concordance qui existe dans le cadre de ces dépenses est l'indice le plus sûr que les individus se conforment dans leurs habitudes consummatrices plus à une expérience collective, à une coutume créée par le groupe, prenant la valeur d'une véritable règle d'action, qu'à une expérience personnelle.

« En somme, les besoins sont satisfaits très inégalement dans les divers groupes sociaux, mais plus l'homme obéit à la société, plus il calcule ses dépenses, d'après un plan déterminé, hors de lui et pour lui, par le groupe dont il fait partie ».

(1) Voir M. Halbwachs, *La classe ouvrière et les niveaux de vie. Travaux de l'année sociologique*. Paris 1913.

Cette analyse rapide des conclusions de M. Halbwachs nous permet de donner à cette étude une double orientation.

a) Le problème du logement se pose, d'une façon différente, suivant les classes sociales : ouvriers, employés, classe moyenne, classe riche.

Mais alors que, pour la classe riche, la capacité de paiement ne figure pas parmi les données essentielles du problème, elle en est le fondement à des degrés différents pour la classe moyenne, les employés et la classe ouvrière.

b) L'individu règle ses dépenses, en fonction des habitudes du groupe auquel il appartient : ce n'est pas à l'individu qu'il faut demander une modification dans la répartition des dépenses, lorsque cette répartition ne laisse pas une part suffisante au logement, mais au groupe auquel il a conscience d'appartenir.

Il est vain, par conséquent, de dire que la crise du logement est imputable aux individus, qui ne savent pas modérer leur besoin de jouissance et négligent l'indispensable. Les habitudes consommatrices des individus dépendent non de concepts personnels, mais de la conscience collective du groupe.

« La valeur attribuée par les individus aux divers biens économiques dépend surtout de l'espèce de satisfaction sociale qu'ils leur procurent ». C'est ce qui rend le problème de la capacité de paiement des locataires si difficilement soluble ; on n'agit pas commodément sur la conscience d'un groupe ou d'une classe avec des raisonnements, surtout lorsqu'il s'agit de la classe ouvrière.

Lorsque, par suite de circonstances, l'ouvrier voit augmenter ses revenus, il lui faut un temps assez long pour modifier ses habitudes de vie et la répartition de ses dépenses, mais lorsque cette modification est réalisée, elle prend une forme définitive.

Il résiste alors énergiquement à toute tentative qui tend à baisser son niveau de vie ; seuls la pression brutale des faits et le chômage forcé peuvent l'y contraindre.

c) Lorsque la réduction du niveau de vie devient nécessaire, ce n'est pas l'ensemble des besoins qu'elle atteint suivant une règle proportionnelle, ce sont les besoins les moins intenses.

Une simple enquête, établissant que les revenus des classes ouvrière et moyenne ont augmenté depuis la guerre, ne suffirait donc pas à éclairer le problème de la capacité de paiement des

locataires : il faut y adjoindre une étude des habitudes consommatrices de ces classes sociales, connaître les éléments qui font varier leur niveau de vie, préciser leur tendance consommatrice.

C'est à quoi nous consacrerons ce chapitre.

SECTION PREMIÈRE

Les deux mesures de la capacité de paiement

Tenter une appréciation de la capacité de paiement des locataires, c'est essayer de mesurer leur bien-être actuel. Ce mesurage peut se faire de deux façons, soit d'après les revenus encaissés, soit d'après les dépenses de consommation.

Il importe, avant d'user de ces moyens, de connaître leur valeur respective.

Si nous lions, dans ce chapitre, la capacité de paiement au bien-être de l'individu, c'est parce que nous pensons que la capacité de paiement est fonction du degré d'aisance de l'individu, autrement dit de la mesure de son bien-être.

M. le Dr Engel a donné du bien-être une définition très suggestive (1). Le bien-être c'est l'accomplissement parfait du but de la vie. Ce bien-être ainsi conçu embrasse tous les domaines : matériel, intellectuel, moral, social et politique, mais le bien-être matériel, à l'origine de tous les autres, nous intéresse seul ici.

Les différents degrés de bien-être matériel vont de la richesse à l'indigence, en passant par des stades intermédiaires comme l'aisance, la suffisance et la pauvreté.

La première méthode susceptible d'être utilisée pour mesurer le degré d'aisance des individus, c'est l'appréciation des revenus.

Les revenus des individus sont variables suivant la classe sociale à laquelle ils appartiennent. Dans leur forme la plus simple, ces revenus ne comportent que le salaire : du père de famille seul le plus souvent, de la mère et des enfants dans certains cas. Lorsqu'il existe dans le patrimoine familial une propriété foncière, il faut y ajouter le produit net de cette propriété.

Ce procédé de mesure n'est pas parfait.

(1) Dr. Engel. La consommation comme mesure du bien-être des individus, des familles et des nations. Bulletin de l'Institut international de statistique, t. II, 1^{re} livraison, année 1887, p. 50.

La première objection, qu'on doit lui faire, est d'ordre pratique. Si les manifestations intervenues dans le chiffre des salaires peuvent être connues facilement, grâce aux statistiques, qui sont établies régulièrement par les services officiels ou par les syndicats patronaux, il n'en est pas de même des autres sources de revenus.

Mais l'objection la plus grave, c'est que les revenus ne donnent pas une idée exacte du bien-être ; ce qu'il faut connaître, c'est l'usage que les individus font de leur revenu, autrement dit, ce sont leurs dépenses de consommation. Deux personnes disposant d'une même revenu auront des habitudes de consommation différentes suivant la classe à laquelle ils appartiennent, puisque les individus consomment conformément aux habitudes de leur groupe. C'est à l'occasion de la consommation des biens, parce qu'ils hiérarchisent différemment leurs besoins et qu'ils satisfont différemment les besoins ressentis par eux, que les individus prennent conscience de la classe à laquelle ils appartiennent.

« Toute représentation de classe implique un double jugement de valeur : l'estimation du bien ou des biens les plus importants et les plus appréciés dans la société considérée : l'estimation du degré jusqu'où il est permis aux membres de la classe de satisfaire les besoins qui s'y rapportent (1).

Dès lors, il devient nécessaire pour notre étude de connaître l'espèce et l'intensité des besoins sentis et satisfaits par la classe ouvrière et la classe moyenne, leur niveau de vie, tel qu'il s'exprime par l'importance et la nature de leurs dépenses : c'est la seconde méthode de « mesurage du bien-être ».

Chacune de ces méthodes a ses règles particulières que nous envisagerons le moment venu.

L'usage combiné des ces deux instruments de mesure aura l'avantage de nous faire connaître si le niveau de vie des classes ouvrière et moyenne s'est élevé depuis la guerre, si, à une élévation possible du niveau de vie, a correspondu un changement dans les mœurs, et si on peut escompter une modification des habitudes, au point de vue de la répartition des dépenses en faveur du logement.

(1) Halbwachs. La classe ouvrière et les niveaux de vie, *op. cit.*, p. 11 de l'introduction.

SECTION DEUXIÈME

**Le niveau de vie de la classe ouvrière et de la classe moyenne
d'après les revenus et l'épargne****§ 1^{er}. — Méthodes — Sources**

L'objet de cette deuxième section est la comparaison dynamique des salaires, dans la région parisienne. Deux époques nous intéressent : la période antérieure à la guerre et la période actuelle ; chaque époque intermédiaire n'a qu'un intérêt secondaire.

Nous envisageons, ici, le salaire non pas comme élément du prix de revient, mais comme l'une des sources, plus souvent l'unique source du revenu, dont dispose l'ouvrier pour assurer la nourriture, l'entretien et le logement de sa famille. Cette comparaison doit faire ressortir si, actuellement, le salarié peut satisfaire ses besoins plus facilement ou moins facilement qu'avant guerre.

Et parce que nous l'envisageons ainsi, il nous faut tenir compte, parmi les éléments nouveaux apparus depuis la guerre, de ceux qui peuvent fausser les conclusions : la dépréciation monétaire, la réduction de la journée de travail, l'adoption de nouveaux systèmes de rémunération.

1°) Les bouleversements monétaires ont eu une influence variable sur les prix, suivant les éléments dont ces prix étaient la représentation. La revalorisation des vêtements, des loyers, des aliments s'est faite suivant des modalités propres à chacun de ces postes de dépenses. Le salaire, étant lui-même le prix d'une certaine quantité de travail, s'est revalorisé suivant une courbe qui lui est particulière.

Du salaire nominal, il devient nécessaire de déduire le salaire réel, c'est-à-dire « l'expression du salaire en biens réels nécessaires à l'existence du travailleur » (1). On y parviendra en rapprochant du salaire nominal l'indice du coût de la vie.

2°) Mais cela ne suffira pas pour rendre exacte et concluante la comparaison des salaires, aux deux époques.

Le salaire, dont il faudra tenir compte, ne sera pas le salaire payé pour une même unité de travail : unité de temps, de

(1) Michel Huber. La comparaison internationale des salaires réels. Bulletin de l'Institut international de statistique, tome XXIII, 2^e livraison, p. 635 et s.

rendement en valeur ou de rendement en quantité. La seule considération à retenir est celle du pouvoir d'achat : or, l'ouvrier n'a pas un pouvoir d'achat plus élevé, parce que sa journée de travail a été réduite de 9 ou 10 heures à 8 heures, et cependant cette réduction du temps de travail détermine généralement une augmentation du salaire horaire.

La meilleure unité de comparaison des salaires réels sera la semaine normale de 48 heures, exceptionnellement la journée (1).

3°) La comparaison devra porter non pas sur les taux de salaire ou les salaires de base, mais sur le salaire effectif, tenant compte de tous les avantages accessoires : primes de rendement, indemnités de vie chère, allocations familiales.

4°) Il serait également nécessaire de tenir compte des prestations en nature : logements, jardin, etc., de la contribution des membres de la famille au revenu familial.

5°) L'indice du coût de la vie, qu'on mettra en regard du salaire nominal, devra être établi d'après une unité de dépense : un budget type.

Ce budget type est une combinaison des articles les plus divers consommés par un individu ou une famille et affectés chacun d'un coefficient déterminé.

Il comporte une certaine quantité de chaque denrée alimentaire, l'usage d'une certaine étendue de logement, d'une certaine quantité de vêtements, pendant une année (solaire) entière.

6°) Il faudra en outre tenir compte des charges nouvelles pouvant affecter les budgets familiaux : l'impôt, la cotisation d'assurances sociales, les cotisations à des caisses de retraite ou d'invalidité.

Pour connaître les variations du salaire réel ainsi déterminé, il suffira de diviser le nombre indice des salaires nominaux par le nombre indice du coût de la vie : on aura alors le nombre indice du taux des salaires réels (2).

Ces principes ont fait l'objet d'un vœu du Congrès international de Statistique, mais ils n'ont pas encore été mis en application en France. Et cela nous oblige à insister sur les sources que nous utiliserons dans notre travail.

(1) L'ouvrier établit généralement son budget sur la base de la semaine.

(2) Umberto Ricci. Méthode de la statistique des salaires. Revue internationale du travail, avril 1926, p. 530.

Très peu d'industriels en France possédaient un service de statistique des salaires avant guerre ; seules les publications des services de la Statistique générale de la France peuvent nous procurer des indications à ce sujet. Les variations étaient, d'ailleurs, assez peu considérables et on estimait qu'une enquête quinquennale était susceptible de traduire toutes les fluctuations, qui pouvaient se produire dans le prix du travail.

C'est ainsi qu'à la vaste enquête de 1911, dont les résultats ont été publiés dans un important ouvrage (1), la Statistique générale de la France donna une suite en 1916, puis en 1921 sous une forme plus modeste, mais d'un très grand intérêt (2). C'est à partir de 1924, pour répondre à un vœu de la Conférence internationale des statisticiens du travail (1923), que les enquêtes deviennent annuelles.

L'enquête, ainsi faite, porte sur un certain nombre de professions, réparties par corps de métiers. Les renseignements sont fournis par les conseils de prud'hommes ou par les maires, sauf lorsque les groupements patronaux établissent eux-mêmes des statistiques des salaires, qu'ils versent à leurs employés. Le taux de salaire indiqué est le salaire courant, c'est-à-dire « une évaluation approximative du taux le plus fréquemment appliqué dans chaque profession ».

La valeur de ces évaluations est relative, et il est probable que certains chiffres doivent refléter la tendance personnelle de leurs auteurs : elles ont cependant une valeur de comparaison. Les résultats, pour la région parisienne, sont portés à part, ce qui écartera les risques d'erreur, qu'entraînerait l'usage d'un indice d'ensemble pour la France.

Aucune de ces statistiques ne tient compte des avantages accessoires et en particulier des allocations familiales : nous donnerons donc une idée de l'importance de ces évaluations, dans un paragraphe spécial.

Le plus souvent, les réponses aux questionnaires donnent le taux des salaires horaires : mais les services de la Statistique générale ont transformé le salaire horaire indiqué en salaire journalier en multipliant par huit le chiffre porté.

(1) Salaires et coût de l'existence à diverses époques jusqu'en 1910. Ministère du travail et de la prévoyance sociale. Statistique générale de la France, Paris, Imprimerie Nationale 1912.

(2) Bulletin de la Statistique Générale de la France, nos de juillet 1917, p. 387 et juillet 1921, p. 339. Enquête sur les salaires et le coût de la vie en 1916 et en 1920-1921.

Salaires réels des ouvriers de la région Parisienne de 1911 à 1931

Années	Différents Métiers			Années	Electriciens			Métallurgistes		
	(3) Salaires nominaux	(1) Coût de la vie	Salaires réels		(4) Salaires nominaux	(2) Coût de la vie	Salaires réels	(4) Salaires nominaux	(2) Coût de la vie	Salaires réels
1911	100	100	100	1923	100	100	100	100	100	98
Février 1921	350	338	103,5		"	"	"	"	"	"
Octobre 1924	384	377	101,8	1924	"	113	"	111	113	98
1925	411	421	97,6	1925	"	119	"	118	119	99
1926	510	545	93,5	1926	166	139	119	133	139	96
1927	513	498	103	1927	176	162	109	154	162	95
1928	526	531	99	1928	171	157	108	157	157	100
1929	624	565	110,4	1929	183	168	109	174	168	104
1930	671	597	112,3	1930	221	174	127	196	174	112
1931	668	531	126	1931	216	182	118	200	182	109

Sources : Statistiques des salaires publiées par la Statistique générale de France, « Indices généraux du mouvement économique en France de 1901 à 1931 », p. 125.

Méthodes : Voir p. 286 et suivantes.

(1) Indices du coût de la vie établis par la commission du coût de la vie à Paris (4^{me} trimestre) sauf en 1921 (1^{er} trimestre)

(2) Indices du coût de la vie (1^{er} trimestre) rapportés par moi à la base 100 = 324 en 1923 et arrondis à l'unité.

(3) Base 100 en 1911.

(4) Base 100 en 1923.

Nous n'essaierons pas de donner une idée des prestations en nature, comme le logement gratuit ou l'abandon d'un jardin, parce que les cas d'application en sont très rares dans la région parisienne.

L'indice du coût de la vie, que nous mettrons en regard de l'indice du taux des salaires pour déterminer le salaire réel, est celui qui est déterminé par la commission du coût de la vie de Paris, d'après les dépenses d'alimentation, de chauffage, de logement et d'habillement d'une famille de quatre enfants. Ces éléments réunis donnent un indice d'ensemble, que nous retiendrons.

Faute d'une base de comparaison en 1914, nous avons été obligés dans deux hypothèses de prendre une base de comparaison postérieure à la guerre. Le taux des salaires réels, étant un chiffre relatif, n'en reste pas moins exact.

Si les documents sont assez abondants en ce qui concerne la classe ouvrière, il n'en est malheureusement pas de même, en ce qui concerne les classes moyennes.

Il n'existe pas de statistiques régulières les concernant : les documents doivent être cherchés soit dans des publications d'organisations professionnelles pour les non fonctionnaires, soit dans le journal officiel pour les fonctionnaires. A vrai dire, on ne peut guère faire état des chiffres donnés par les organisations professionnelles. Ils sont tirés d'enquêtes qui ont été faites sans méthode particulière, et qui concernent un nombre très limité d'intéressés : nous n'en tiendrons pas compte dans notre conclusion.

§ 2. — Les variations des salaires réels ou des traitements depuis la guerre dans les classes ouvrière et moyenne

1°) Les ouvriers.

Le tableau, qu'on trouvera ci-dessus, fait état de trois enquêtes, dont les résultats sont régulièrement publiés chaque année dans le Bulletin de la Statistique générale de la France : la première, qui concerne différents corps de métiers, tels que les imprimeurs, les typographes, les relieurs, les ouvriers des industries du vêtement et les ouvriers du bâtiment est faite par l'intermédiaire des conseils de prud'hommes : les résultats en sont

élaborés par les services de la Statistique générale de la France, dans les conditions que nous avons eu l'occasion d'indiquer déjà ; les deux autres sont établies par des services de statistique, dépendant d'organisations professionnelles et concernent la première : les salaires des manœuvres dans les entreprises de réseaux et de centrales électriques et la seconde : les salaires des ouvriers d'industries métallurgiques, mécaniques et connexes de la région parisienne.

Les résultats ne sont pas rigoureusement concordants. Cela est dû, d'abord, aux différences qui existent dans les méthodes d'enquête, en second lieu, au fait que dans la colonne I on a retenu les chiffres du quatrième trimestre de chaque année, alors que, dans les deux autres, il s'agit des chiffres du premier trimestre, les variations d'un trimestre à l'autre étant souvent considérables.

Mais il est frappant de constater combien les augmentations très importantes qu'accusaient les salaires nominaux sont réduites, lorsqu'on examine les salaires réels. Pour les ouvriers métallurgistes d'une part, et pour les ouvriers des différents corps de métier d'autre part, la puissance d'achat reste inférieure à celle d'avant guerre, pendant la période 1925-1928. C'est à partir de 1929 que les salaires augmentent véritablement pour atteindre un maximum au cours de l'année 1931. L'amélioration du pouvoir d'achat qu'on peut constater dans la deuxième partie de l'année 1931 est due, en effet, à un abaissement du coût de la vie.

La puissance d'achat ouvrière ne s'est accrue, par rapport à 1914, que dans la proportion marquée par les coefficients 126, 118 et 109.

La plupart des industries, en outre, versent des allocations familiales et pour une famille nombreuse les allocations familiales constituent un apport qu'il ne faut pas négliger.

D'autre part, le nombre des ménages, où la femme travaille pour donner à la famille des ressources supplémentaires, est certainement plus considérable qu'avant guerre.

De sorte que, dans l'ensemble, on peut dire qu'il y a une amélioration sensible du niveau de vie ouvrier.

Coefficient d'augmentation des traitements de fonctionnaires à Paris en 1921 et 1931 par rapport à 1911

Catégories de traitements annuels en 1911 (pour Paris)	1921				1931			
	Traitement seul sans indemnités	Traitements, indemnités de résidence, indemnités pour charges de famille et indem- nités de cherté de vie.			Traitement seul sans indemnités	Traitements, indemnités de résidence et indemnités pour charges de famille.		
		Céliba- taires	Mariés 2 enfants	Mariés 4 enfants		Céliba- taires	Mariés 2 enfants	Mariés 4 enfants
Plus de 25.000 francs	110	114	117	120	436	444	453	463
12.000 à 25.000 francs	148	154	158	163	595	607	616	635
6.000 à 12.000 francs	189	202	210	220	620	645	663	702
3.000 à 6.000 francs	226	253	283	305	627	677	713	790
3.000 fr. et au-dessous (agents)	260	356	389	437	660	772	853	1.027
3.000 fr. et au-dessous (sous-agents)	292	388	421	469	580	692	773	947

Sources : Voir note 3, page 291.

2°. — Les employés de chemin de fer.

Les traitements des employés de chemin de fer (1) sont déterminés sur la base du traitement statutaire de 1920.

A la suite d'une décision du Comité de direction prise le 31 Octobre 1928, le taux de 77,5 % appliqué pour le calcul des compléments de traitement a été relevé à 100 % en deux étapes : les 1^{er} Janvier 1929 (90 %) et 1^{er} Janvier 1930 (100 %).

A cette date, l'agent célibataire des chemins de fer à l'échelle la plus basse, recevait, net après déduction de la retraite : 7.420 fr.

Il y a donc une analogie à peu près complète entre les échelons de traitement des employés de chemin de fer et les échelons de traitement des fonctionnaires, c'est pourquoi nous n'insistons pas.

3°. — Les fonctionnaires.

Avec les fonctionnaires, nous abordons une catégorie intermédiaire, dans laquelle on trouve à la fois des personnes rentrant dans la classe ouvrière et dans la classe moyenne.

Les traitements de fonctionnaires ont fait l'objet, depuis la guerre, d'augmentations successives qu'il est possible de suivre, grâce au recensement décennal, qui est dressé en vertu de la loi du 8 Avril 1910, par les services de la Statistique générale de la France.

Le premier recensement postérieur à la guerre date de 1921 (2) ; le second, celui que nous utiliserons, date de 1931.

Nous reproduisons ci-dessus un tableau, inséré dans le rapport, qui précède la publication des résultats du recensement de 1931 et qui rend compte des augmentations de traitements en 1921 et en 1931 par rapport à 1911, année de base (3).

On constate que tous les traitements, sauf ceux qui étaient supérieurs à 25.000 francs or avant guerre, sont revalorisés. Si l'on tient compte des indemnités de résidence et de charges de famille, à trois exceptions près pour la catégorie des ménages de deux enfants, et à une exception près pour la catégorie des ménages de quatre enfants, l'indice d'augmentation dépasse 6, chiffre qui correspond au coefficient d'augmentation des prix de détail.

(1) D'après Revue Générale des chemins de fer, Janvier 1929, p. 25.

(2) J. O. du 2 décembre 1921. Annexe, p. 847.

(3) J. O. du 24 novembre 1931. Rapport au sous-secrétaire d'Etat à la présidence du Conseil et à l'Economie nationale relatif aux échelles des traitements, remises et indemnités fixes des fonctionnaires, 1921-1931.

Enfin, on peut remarquer que l'accroissement relatif des traitements et des allocations complémentaires est en raison inverse du traitement. L'indice maximum, qui atteint 1027, se trouve dans une catégorie inférieure, et l'indice le plus faible qui atteint 463 se trouve dans la catégorie la plus élevée.

Dans l'ensemble, les conditions de vie des fonctionnaires se sont améliorées, à l'exception toutefois des échelons les plus élevés. Leur situation semble même meilleure à beaucoup de points de vue que celle des employés ou des ouvriers dépendant d'entreprises privées, sous les réserves suivantes :

La base de comparaison est donnée par les traitements en 1911, non en 1914.

En second lieu, on n'a pas maintenu intégralement les tarifs de 1911 ; le gouvernement a profité de ces réajustements successifs soit pour modifier la progression des échelles et les règles d'avancement soit pour faire passer certains fonctionnaires d'une catégorie dans l'autre.

4°. — Les ingénieurs.

Pour les ingénieurs, nous ne possédons aucune enquête officielle.

L'Echo de l'Union sociale des ingénieurs catholiques a publié, il y a quelques années (1), un tableau donnant un aperçu des traitements des ingénieurs de promotion récente.

Ces chiffres peuvent difficilement être comparés à ceux d'avant guerre.

*
* *

Cette étude des modifications intervenues dans la puissance d'achat des classes ouvrière et moyenne fait ressortir certaines tendances que nous devons maintenant préciser.

Depuis la guerre, les salaires ne sont plus proportionnés exclusivement à la quantité et à la qualité du travail fourni par l'ouvrier : on tient compte actuellement des circonstances particulières de l'existence du salarié, charges de famille, séjour dans une ville où la vie est chère, augmentation du coût de la vie. Cette part du salaire indépendante du rendement de l'individu a pris une place chaque jour plus importante ; d'autant

(1) Echo de l'Union sociale des ingénieurs catholiques.

plus importante qu'aucune de ces indemnités compensatrices n'existait avant guerre. C'est à partir de 1914 que les collectivités se sont préoccupées d'assurer à leurs fonctionnaires des moyens d'existence ; leur exemple a été imité par les industries, immédiatement après la guerre.

Il s'agit là d'une modification profonde de la notion de salaire, et pas seulement d'une générosité patronale. Les employeurs en versant des allocations familiales n'accroissent pas le niveau des salaires, ils assurent une répartition plus équitable des sommes primitivement affectées aux salariés. L'idée de salaire familial découle directement de l'idée de salaire vital.

Le salaire cesse d'être une part forfaitaire accordée à l'ouvrier sans considération de ses besoins. De même que le profit doit faire vivre l'entrepreneur, de même le salaire doit permettre à l'ouvrier de vivre et d'élever sa famille.

Ce salaire minimum ou salaire d'affutage se justifie par le fait que l'ouvrier met toute sa personne et tout son temps, toute sa force de production au service de l'employeur. C'est à l'employeur à organiser cette force de production, pour en tirer tout le parti utile. En adhérant à une caisse de compensation, l'employeur contracte une assurance contre les risques d'aggravation des charges chez certains de ses employés et, lorsque ces risques se réalisent, ce n'est pas lui qui en prend à sa charge le règlement, mais une caisse mutuelle : la caisse de compensation.

L'employeur en recueille de nombreux avantages : un avantage moral, qui résulte de son apparente générosité, un avantage pratique, ces allocations ayant l'apparence d'une générosité — elles sont effectivement l'indice d'un esprit large et compréhensif — il sera toujours loisible à l'employeur de les supprimer au cas de grève éventuelle, enfin des avantages économiques, dont les effets insensibles apparaissent pourtant à l'analyse : les allocations familiales contribuent à maintenir la stabilité effective de la main-d'œuvre, accroissent les réserves de main-d'œuvre, permettent d'appliquer d'une façon plus stricte les principes du travail rendement, à l'égard des ouvriers non chargés de famille ; enfin, elles maintiennent la famille ouvrière à son niveau social ; en consolidant sa position, elles suppriment chez elle l'esprit de revendication qui, auparavant, venait lourdement peser dans la balance des protestations ouvrières en faveur d'une élévation du taux des salaires.

L'institution des allocations familiales n'est pas moins essentielle pour les ouvriers : grâce à cette institution, le niveau de vie des ménages ouvriers s'est élevé depuis la guerre.

Cette amélioration est maintenant consolidée, puisque le législateur en a consacré le caractère obligatoire dans la loi du 11 Mars 1932. Cette loi est d'une importance vitale pour la famille ouvrière : elle apporte le véritable remède aux injustices d'une organisation économique qui faisait peser sur elle des charges d'autant plus lourdes que cette famille était plus nombreuse : et nous nous devons d'en tenir compte dans cette étude critique de la capacité de paiement des locataires (1).

En second lieu, l'évolution des revenus après guerre se caractérise par une espèce de dépréciation des hauts traitements. La revalorisation a été d'autant plus complète que l'échelle de traitements considérée était moins élevée.

Il semble donc que les classes moyennes, au lieu d'améliorer leur situation, l'ont aggravée, et cela d'autant plus que les dépenses, qui leur sont particulières, ont augmenté d'une façon tout à fait anormale : les impôts, les assurances, les frais de voyages, les frais de villégiature, les frais d'étude, les dépenses de réception ou de théâtre, tout ce qui constitue les éléments d'une vie de société plus intégrée, ont des coefficients d'accroissement très supérieurs à ceux des dépenses de première nécessité.

Ce phénomène n'est pas isolé. M. Edgard Milhaud, dans son rapport établi à la suite de la grande enquête sur la production entreprise par lui pour le compte du Bureau International du travail, constate (2), que les hausses relatives de salaires des diverses catégories de travailleurs sont d'autant plus fortes que les montants absolus sont plus bas, et en particulier que les salaires des manœuvres ont bénéficié de hausses relatives plus fortes que celles des ouvriers qualifiés.

La raison doit en être trouvée dans le fait que les bas salaires sont compressibles, alors que les autres catégories de salaires comportent une marge de compressibilité qui se laisse plus facilement entamer.

(1) D'après M. Launey, Thèse citée, p. 131, les allocations familiales en 1927 représentaient pour les ouvriers travaillant dans les mines de houille : 3,20 % du taux des salaires, lorsque la famille comprend 1 enfant, 8,10 %, lorsqu'elle en comprend deux, 14,42 % lorsqu'elle en comprend trois, 20,83 % lorsqu'elle en comprend quatre.

(2) Enquête sur la production, tome IV. Bureau international du travail, Genève 1924.

Enfin, il n'y a pas un synchronisme parfait entre les mouvements des salaires et les mouvements du coût de la vie.

Ce manque de synchronisme, que nous constatons pour une catégorie de salaires déterminée, a été relevé dans cette même enquête du Bureau international du travail. « Au début de la guerre (1), le coût de la vie monte immédiatement, tandis que la plupart des salaires baissent. Pendant la guerre, la hausse des salaires est toujours plus faible que celle du coût de la vie, quelle que soit l'allure respective des deux mouvements. Après la guerre, dans les pays à monnaie dépréciée, la courbe des salaires tend à rejoindre celle des prix sans jamais y parvenir ; dans les pays à monnaie saine (c'est la situation de la France après la stabilisation) ou faiblement dépréciée, les salaires haussent plus vite que le coût de la vie, leur courbe dépasse en quelques cas celle des prix, mais il n'y a là qu'un phénomène passager. La crise provoque une chute parallèle des prix et des salaires, plus lente pour les salaires que pour les prix ».

Ainsi, nous avons constaté que la hausse des salaires a été moins rapide que celle du coût de la vie jusqu'en 1927, fin de la période d'inflation monétaire. Le ralentissement provoqué par la stabilisation du franc, en 1927, a fait baisser les prix mais pas les salaires.

La crise de 1930 s'est caractérisée par une stabilisation du mouvement de hausse des salaires, pendant que le coût de la vie continuait à croître (de 565 à 597 du 1^{er} au 4^e trimestre 1930).

L'année 1931 a marqué une faible baisse des salaires, accompagnée d'une baisse plus importante du coût de la vie (retombé à 531 à fin 1931), de sorte que pratiquement le salaire nominal est resté stable mais le salaire réel a marqué une hausse de l'ordre de 5 % environ.

SECTION TROISIÈME

Le niveau de vie de la classe ouvrière et de la classe moyenne d'après la consommation

§ 1^{er}. — Méthode — Sources

Il ne suffit pas d'avoir constaté une augmentation des revenus de la classe ouvrière pour en conclure qu'une solution partielle du problème du logement a été trouvée : peut-être l'amélio-

(1) Roger Picard. Le salaire et ses compléments. Allocations familiales et assurances sociales, Paris 1927, Rivière, éditeur.

ration des conditions de vie ouvrière s'est-elle traduite par une modification des habitudes, dont le logement n'a pas profité. C'est pourquoi il est indispensable d'entreprendre une étude des influences, auxquelles ouvriers ou représentants des classes moyennes obéissent dans leur consommation des biens économiques et de rechercher quelles tendances consommatrices ils ont manifesté depuis la guerre.

Une pareille étude, si nous devions l'entreprendre personnellement, exigerait une minutie dans les recherches, une précision dans les développements qui nous mèneraient rapidement au delà des limites de notre sujet. Cette étude a été faite, d'ailleurs, avec beaucoup de conscience et avec une autorité, que son auteur M. Halbwachs a acquise par de nombreuses publications sur la matière.

C'est aux travaux de M. Halbwachs que nous empruntons, en premier lieu, les pénétrantes observations qu'il a faites sur les facteurs, qui font varier la répartition des dépenses dans un budget ouvrier et sur les tendances consommatrices des classes ouvrière et moyenne.

Nous tirerons parti, ensuite, des différentes enquêtes qui ont été faites, tant en France qu'à l'étranger, sur les budgets de famille, pour savoir comment ces tendances se sont traduites dans les faits : les résultats en ont été condensés dans de substantiels articles publiés, soit dans les Annales de l'Université de Grenoble des années 1912 et 1913 sous la signature de M. Porte, soit dans la Revue d'économie politique de 1921 sous la signature de M. Halbwachs.

Il nous restera alors, en partant de cette base solide, à établir une comparaison avec l'après guerre et nous utiliserons, à cet effet, l'indice du coût de la vie calculé chaque année par la commission du coût de la vie à Paris, d'après les dépenses d'une famille ouvrière de quatre enfants.

Une justification rapide du choix de ces sources s'impose.

1) M. Halbwachs n'a utilisé dans son ouvrage que deux enquêtes, l'une effectuée par l'Office impérial allemand, l'autre par l'Union des travailleurs des métaux en Allemagne. Seules, en effet, parmi les enquêtes par budgets de famille existant alors, elles lui ont paru présenter des garanties suffisantes pour en tirer des inductions valables, tant à cause du soin avec lequel les formulaires à remplir ont été rédigés qu'à cause de la durée pen-

dant laquelle les budgets enquêtés ont été tenus et du nombre de ces budgets.

L'enquête de l'Office impérial de statistique a porté sur 960 budgets annuels, dont 879 ont été retenus : les recettes et les dépenses ont été portées jour par jour par les intéressés sur un livret mensuel changé tous les mois par les soins des Offices de statistique des villes et des Caisses de maladie.

L'enquête de l'Union des métaux a été faite, suivant une méthode différente, mais avec les mêmes garanties : le nombre des budgets élaborés n'est que de 320 ; les recettes ont été inscrites en une seule fois chaque semaine et les dépenses au jour le jour sur une feuille relevée toutes les semaines.

M. Halbwachs estime que la marge d'erreur, pour les deux enquêtes, ne dépasse pas 2 %.

La durée de chacune des deux enquêtes est supérieure à une année, c'est-à-dire que tous les changements en intensité et en espèces dans l'ordre et nature des besoins qui résultent de la succession des saisons, des fêtes, des habitudes ont été enregistrés dans les deux enquêtes.

Enfin, aucune des deux enquêtes n'a fait application de la méthode intensive qui d'un cas supposé moyen tire des conclusions pour le groupe (méthode des monographies de Le Play), ni de la méthode extensive qui fait jouer la loi des grands nombres (méthode des enquêtes américaines), l'une et l'autre de ces méthodes présentant des imperfections graves.

2) Les deux enquêtes françaises, que nous utiliserons, sont antérieures à la guerre.

La première n'est pas officielle, elle date de 1907 ; les résultats en ont été publiés par le Bulletin de la Statistique générale de la France (1). La seconde est une enquête entreprise par le Ministère du travail sur les conditions de vie ouvrière et rurale en France en 1913-14 (2).

Nous en reprendrons les grandes lignes.

Elles ne sont en rien comparables ; l'enquête de 1907 a été faite dans un milieu d'ouvriers de grandes villes, et l'enquête de 1914 dans un milieu d'ouvriers de petites localités, de sorte que

(1) Bulletin de la Statistique Générale de la France, octobre 1914, t. IV, fasc. I, M. Halbwachs. Budgets de familles ouvrières et paysannes en France en 1907.

(2) Statistique Générale de la France. Service d'observation des prix. Le travail professionnel. Conditions de la vie ouvrière et rurale en France en 1913-14. Paris, Alcan 1919.

le niveau de vie des ouvriers enquêtés en 1907 se rapproche plus du niveau de vie des employés enquêtés en 1914, que du niveau de vie des ouvriers enquêtés en 1914 : mêmes familles plus restreintes, même contribution aux revenus de la famille moins importante pour les enfants, plus forte pour la femme, même revenu plus élevé.

Pour ces raisons, nous devons dans notre étude retenir les résultats de l'enquête de 1907, de préférence à ceux de l'enquête de 1914, puisqu'elle concerne les ouvriers des grandes villes et principalement ceux de la région parisienne.

3) L'indice du coût de la vie, qui nous permettra de suivre les variations des prix, après la guerre, est établi par une commission d'études pour la région de Paris, institué par décret du 19 Février 1920. Il traduit la dépense d'une famille ouvrière de quatre enfants de la région de Paris, en tenant compte de ses besoins d'alimentation, de logement, d'habillement et des besoins divers.

Le principe de calcul de cet indice consiste « à appliquer aux éléments fixes du budget les prix de détail variables observés aux époques successives ».

Cet indice présente à notre point de vue une double insuffisance. L'évaluation des besoins pour l'époque de base (1914) est approximative et rien ne prouve, par ailleurs, que la famille considérée n'a pas modifié ses habitudes consommatrices. Il peut tout au plus traduire les variations du coût de la vie et faire ressortir la réduction anormale de la dépense logement depuis la guerre dans les budgets ouvriers.

Son insuffisance nous obligera à traduire la situation d'après guerre, en faisant état des observations faites par M. Halbwachs dans des circonstances identiques, sur les enquêtes allemandes.

Mais peut-on faire état d'enquêtes étrangères pour traduire une situation particulière à la France ? Il est certain que les modifications, qui ont pu se produire dans les tendances consommatrices, correspondent à des mouvements de salaires et de prix propres à la France. Mais cela ne veut pas dire que ces enquêtes étrangères ne puissent fournir sur les habitudes collectives de la classe ouvrière même française des indications exactes ; il faudrait, pour qu'il en fût autrement, que des traits du caractère national puissent bouleverser complètement le

genre de vie des individus, ce que personne jusqu'à présent n'a pu prouver.

Autrement dit, dans tous les pays, les ouvriers ont des besoins fondamentaux identiques : logement, nourriture, vêtements, mais il peut se faire que, par suite de circonstances particulières comme la taxation des loyers dans un pays déterminé, la tendance qu'ils ont à satisfaire l'un de ces besoins de préférence à un autre ait pu se développer plus complètement.

En résumé, les observations de M. Halbwachs, tirées des deux enquêtes allemandes nous permettront de savoir comment l'ouvrier, ou le représentant des classes moyennes hiérarchise ses besoins, quel ordre de préférence il a établi, quelle est la nature de ses réactions, en présence de circonstances qui favorisent ou contrarient ses tendances consommatrices, et aux principes ainsi posés, nous ajouterons un exemple, nous donnerons une application, grâce aux enquêtes françaises.

§ 2. — Les habitudes consommatrices des classes ouvrière et moyenne

C'est une entreprise délicate que de vouloir exprimer par des formules ou des coefficients la valeur et l'importance des postes d'un budget de famille. Elle nécessite des enquêtes nombreuses, renouvelées et nettement délimitées ; elle exige surtout une méthode rigoureuse et la faculté d'utiliser des moyens dont, aujourd'hui, les collectivités seules disposent.

Les premières enquêtes suivies, qui furent tentées, s'inspirèrent de la méthode monographique. Leurs auteurs sont M. Ducpétiaux et M. Le Play.

C'est de ces deux séries d'enquêtes publiées dans deux ouvrages : « Budgets économiques des classes ouvrières » (Bruxelles 1885) et « Les ouvriers européens » (Paris 1856) que le plus éminent statisticien du XIX^e siècle, le docteur Engel, a tiré des lois célèbres sur les relations qui existent entre le revenu, la consommation et le bien-être.

1) Plus le revenu est élevé, plus est petite la proportion des dépenses consacrées à la nourriture ; mais en même temps, la dépense nourriture augmente en valeur absolue.

2) La proportion de la dépense vêtement reste approximativement la même, quel que soit le revenu.

3) La proportion des dépenses pour le logement, le combustible et l'éclairage reste approximativement la même pour toutes les catégories de revenus.

4) Plus le revenu est élevé, plus est grande la proportion des dépenses diverses.

M. Halbwachs s'est livré à une nouvelle vérification scientifique de ces lois. Et il semble d'accord avec Engel, sous réserve de certaines nuances d'expression, qui ont leur importance. Il semble, écrit-il, « qu'à mesure qu'on s'élève dans l'échelle des revenus, la proportion de la dépense nourriture aux autres dépenses diminue, que la proportion de la dépense logement augmente pour les ménages peu nombreux, soit stationnaire pour les autres, que les autres dépenses augmentent, que la dépense vêtement augmente (mais pas au même moment que la dépense logement), que la dépense chauffage et éclairage tende à décroître ».

Autrement dit, la tendance des individus est d'abord de satisfaire les besoins physiques : s'alimenter, se chauffer et s'éclairer et dans la mesure où leurs revenus le leur permettent de donner ensuite satisfaction aux besoins sociaux de logement ou de vêtement. C'est pourquoi dans la catégorie de revenus la plus basse, la nourriture absorbe la presque totalité des revenus, alors que dans la catégorie des revenus plus élevés, tout en conservant une valeur absolue accrue, elle a une valeur relative moindre par suite de l'augmentation des dépenses de logement, de vêtement et des autres dépenses.

Tel est l'ordre des besoins ; il est basé sur la distinction entre les besoins d'ordre physique et les besoins d'essence sociale.

Il a un sens et une ordonnance différente, suivant qu'il s'agit de la classe ouvrière ou de la classe moyenne ; pour la première, il importe surtout de se bien nourrir, pour la seconde, s'il est utile de bien manger, il importe également d'être bien logé.

Mais si intéressantes que soient les fameuses lois de consommation d'Engel, elles ne suffisent pas à éclairer notre problème.

Comment en présence d'une modification qui entraîne soit une augmentation, soit une diminution de ses possibilités de

consommation, de sa capacité de paiement, va se comporter l'ouvrier, le représentant des classes moyennes ?

Etant donné que l'individu, lorsqu'il consomme, se conforme aux tendances du groupe auquel il appartient, la question sera résolue s'il change de groupe, s'il gravit un degré de l'échelle sociale : suivant qu'il s'agira d'une augmentation ou d'une diminution de revenus, il augmentera ou réduira les dépenses qui répondent à un besoin d'essence sociale.

M. Halbwachs a montré (1) qu'il n'en était pas toujours ainsi. Les éléments susceptibles de réagir sur la répartition des dépenses peuvent se classer d'après leurs effets : l'accroissement du nombre des enfants et la hausse des prix détermineront une augmentation des besoins d'ordre physique, alors qu'une baisse des prix ou une augmentation des salaires détermineront un accroissement des besoins d'ordre social.

Dans l'hypothèse d'une diminution des revenus, les variations des diverses catégories de dépenses se produisent d'abord lentement, par petites oscillations : c'est l'indice que l'ensemble ou certains des besoins présentaient une marge de compression ; il n'y a de changements brusques, « de passages rapides d'un niveau à l'autre » que lorsqu'à la suite d'une nouvelle naissance, par exemple, l'augmentation des besoins de nourriture coïncide avec l'impossibilité de comprimer davantage les besoins de logement ou de vêtements.

Enfin, le moment où le changement brusque se produit et l'ordre dans lequel les besoins subiront cette compression varient suivant le degré d'aisance des intéressés, la marge des besoins compressibles. Dans un ménage pauvre, la catégorie des dépenses diverses ou des autres dépenses n'existe pas : c'est la dépense logement qui doit se contracter, dès les premières naissances ; dans le ménage de situation moyenne, la catégorie des dépenses de logement et celle des autres dépenses diminuent en même temps, à mesure que la famille s'accroît ; enfin, dans les ménages les mieux situés, la marge de compressibilité des dépenses diverses est assez grande pour qu'on ne soit jamais contraint de diminuer la dépense logement.

En somme, dans tous les cas, le besoin nourriture est le plus essentiel, puis viennent après les besoins logement ou vêtement et les dépenses diverses.

(1) Halbwachs. *La classe ouvrière et les niveaux de vie*, ouvrage déjà cité p. 272.

Ces explications ne sont pas sans intérêt pour notre étude, parce qu'il est possible qu'une baisse de salaires se produise dans l'avenir. Il est certain, par ailleurs, que dans un avenir plus ou moins proche, on reviendra au droit commun en matière de loyers. Enfin, il est nécessaire de se poser la question de savoir si, une fois les loyers revalorisés, une nouvelle augmentation des loyers sera possible.

Dans ces trois hypothèses : baisse de salaires, revalorisation des loyers, augmentation des loyers, la situation correspondra pour l'ouvrier à une diminution de revenu. Nous savons maintenant quel sera l'ordre de préférence de ses compressions, et l'analyse que nous venons de faire nous guidera utilement dans nos appréciations des réactions possibles de la classe ouvrière, en présence d'une pareille éventualité.

Si on envisage maintenant le second cas, celui où les revenus de l'ouvrier ont augmenté, soit par suite d'une augmentation des salaires, soit par suite d'une diminution générale ou localisée du coût de l'existence, quelle est l'attitude possible des individus, en tant que membres d'une classe ?

M. Halbwachs (1) estime que lorsque le type de vie est défini en considération de tel revenu et de telle grandeur de famille, ce type a une certaine tendance à se fixer. Il est possible, par conséquent, qu'en l'absence d'une nécessité vitale la famille maintienne après une augmentation de ses revenus ses habitudes de vie antérieure, alors que normalement l'importance nouvelle des revenus devrait correspondre à un type de vie plus intégré.

Cette constatation ne contredit pas l'attitude observée dans l'hypothèse d'une diminution des revenus. Sous l'influence de l'habitude et de représentations sociales, « certains ménages, auxquels leur composition et leur revenu permettraient (au prix d'un effort peut-être) de diminuer la part de leur dépense nourriture s'y refusent, tandis que d'autres l'acceptent. Bien que les ménages se haussent, pour une raison ou l'autre, à des revenus plus élevés, qu'ils puissent donc théoriquement, par un changement maintenant possible de la répartition de leurs dépenses, passer de cet ensemble dans un autre (socialement plus élevé), ils n'en ressentent point le besoin et continuent d'obéir aux représentations dominantes du groupe ».

(1) Halbwachs. Même ouvrage, p. 292.

Par contre, d'autres ménages font des sacrifices souvent importants pour demeurer, malgré l'accroissement de leurs charges ou la diminution de leurs revenus, à un niveau social élevé qui ne correspond plus à l'importance de leurs revenus ; chez ces ménages, la dépense logement reste au chiffre le plus haut, et c'est la dépense nourriture qui est comprimée à l'excès alors que les autres ont développé, d'une façon excessive, la dépense nourriture, en maintenant la dépense logement à son chiffre le plus bas.

Jusqu'ici nous nous sommes bornés à constater certaines habitudes de consommation et certaines orientations d'esprit des classes ouvrière et moyenne.

S'agit-il d'habitudes enracinées, d'orientations définitives, ou peut-on espérer qu'elles sont influençables ?

La question est importante : elle domine tout le problème du logement ouvrier.

Si ces habitudes sont indéracinables, la solution qui consisterait à accroître les revenus ouvriers pour leur permettre de se loger mieux serait insuffisante ; il faudrait ou l'assortir de prescriptions particulières, ou en trouver une autre. Si, au contraire, l'éducation de la classe ouvrière est possible, il semble que les horizons du problème se sont brutalement dégagés.

On a trouvé dans l'étude psychologique des besoins deux explications à la passivité ouvrière à l'égard du logement.

La première tient à la nature même de la satisfaction, que procurent le logement d'une part, et la nourriture d'autre part. La satisfaction de bien manger, ou de manger abondamment se renouvelle tous les jours : elle donne un plaisir particulier à chaque repas. S'il est contraint de restreindre sa dépense nourriture, c'est trois fois par jour que l'ouvrier doit faire un effort pour s'y adapter ; l'adaptation est active : à cause de cela, elle est pénible. Au contraire, l'adaptation à un logement insuffisant n'est pénible qu'au moment où on s'y installe. On ressent alors profondément la tristesse qui s'exhale des murs suintant d'humidité, l'absence de lumière, les odeurs nauséabondes, mais les jours se suivent et la force de l'habitude arrange tout. Le logement devient un cadre familier pour la vie, où s'exécutent cha-

que jour des besognes qui se ressemblent : lorsque la vie y a pénétré, il s'est déjà amélioré. L'adaptation est passive : une fois qu'elle est un fait accompli, l'ouvrier cesse de voir les inconvénients de son logement.

Cela est d'autant plus facile qu'on ne compose pas son logement, comme on compose un menu : le logement est un ensemble d'avantages combinés d'avance et qui s'imposent au locataire plutôt qu'ils ne se proposent à lui. Dans un marché aussi restreint, on est à peu près certain que le nouveau logement qu'on prendra aura d'autres inconvénients que celui qu'on abandonne et on peut craindre qu'il n'ait pas les mêmes avantages.

Il semble que l'ouvrier n'éprouve pas le même besoin de vivre dans ce que la classe bourgeoise appelle « son intérieur ». Il a tendance, au contraire, pour faire pénétrer chez lui toutes les occasions de vie sociale, à laisser sa porte ouverte sur la rue. Par là pénètrent avec les bruits, le mouvement extérieur, les bouts de phrases des camarades, l'odeur et la saleté. Et c'est pourquoi l'ouvrier est si peu exigeant en ce qui concerne le confort de sa maison.

Il faut reconnaître, d'ailleurs, que si l'on excepte les logements construits en vertu des lois sur les habitations à bon marché et les logements construits par les employeurs, très peu d'habitations ont été édifiées pour satisfaire les besoins des ouvriers. Le plus souvent, les logements ouvriers sont des logements amortis depuis longtemps, délabrés, bons à démolir, ou alors des parties d'immeubles bourgeois dont personne ne veut, parce que les appartements donnent sur la cour ou se trouvent sous les combles.

Cette différence dans la nature psychologique des satisfactions procurées par le logement et la nourriture suffit à la rigueur à expliquer le manque de réaction de la classe ouvrière à l'égard des logements dans lesquels elle vit, mais elle n'explique pas la résistance opposée par la classe ouvrière à un développement exagéré des dépenses de logement, au moment où elle choisit son logement.

A ce moment, la résistance, de passive qu'elle était, devient active.

L'ouvrier lorsqu'il choisit son logement considère beaucoup moins l'éclairage, les dimensions et l'orientation, que le prix du loyer. « Une différence de loyer exprime une différence de valeur ;

ce qui ne veut pas dire que le prix du loyer corresponde pour lui à la valeur du logement. Bien au contraire, il a toujours le sentiment que le loyer qu'il paie est hors de proportion avec le service qui lui est rendu. Lorsqu'il débat le prix de son loyer, il lui semble qu'il est en position d'infériorité, parce qu'il manque de points de comparaison. On ne mesure pas les avantages d'une habitation, d'une façon rigoureuse : il faut les apprécier, et une pareille appréciation exige une connaissance du marché que possèdent seuls les spécialistes ».

L'ouvrier n'a pas ce sentiment, lorsqu'il fait des achats d'aliments : les prix qui sont indiqués lui sont familiers ; il lui semble alors qu'ils sont l'expression d'une estimation personnelle, et c'est pourquoi il ne proteste que dans le cas où le prix est en augmentation.

Enfin, une amélioration du logement correspond à une dépense importante et durable alors qu'on peut améliorer momentanément son ordinaire en faisant de faibles sacrifices financiers.

On se rend compte maintenant combien il sera difficile de faire accepter à la classe ouvrière une augmentation de sa dépense logement, en mettant en avant soit des raisons d'hygiène et de confort, soit des raisons tirées de l'impossibilité pour le propriétaire d'équilibrer son opération de construction avec un loyer trop réduit.

De cette étude des habitudes consommatrices des classes ouvrière et moyenne, il importe de tirer dès maintenant des conclusions.

« La classe ouvrière s'attache à ses habitudes : tout son effort tend d'abord à ne pas laisser diminuer son niveau de vie. Là est pour elle l'objectif essentiel (1).

Les ouvriers manifestent une certaine passivité en présence des conditions de vie, qui leur sont faites. Ce n'est que par intervalles et souvent sous la pression des circonstances, qu'ils réclament des améliorations, mais leur résistance est opiniâtre devant toute entreprise, qui vise à diminuer les avantages qu'ils ont acquis.

(1) D'après M. F. Simiand, les objets poursuivis par les ouvriers (comme par les patrons), rangés suivant l'ordre décroissant de leur importance pour eux, sont les suivants : continuer d'avoir un même gain, ne pas augmenter l'effort, avoir un gain plus grand, diminuer l'effort.

Si les circonstances leur procurent des revenus plus abondants, il leur faut un temps très long pour modifier leurs habitudes de consommation, mais, une fois ces modifications faites, elles sont profondes et durables.

Leur tendance consommatrice les amène à reporter sur leurs dépenses de nourriture les avantages qu'ils ont obtenus, et à comprimer au maximum la dépense logement.

Quant à la classe moyenne, lorsqu'elle est atteinte par une diminution de ses revenus, elle tend à maintenir son niveau social, en évitant de comprimer la dépense logement et elle ne consent à réduire cette dépense qu'à la dernière extrémité, au moment où la dépense nourriture est devenue incompressible.

SECTION QUATRIÈME

Les modifications intervenues dans la répartition des dépenses des classes moyenne et ouvrière depuis la guerre

Quelle était, avant la guerre, l'importance des dépenses de logement dans les budgets des classes ouvrière et moyenne ?

Dans l'enquête de 1913-1914 sur les conditions de la vie ouvrière et rurale (1), l'importance relative des postes de dépense est donnée par rapport au revenu et non par rapport à la dépense totale.

D'après les résultats de cette enquête rectifiés et rapportés au revenu (2), les postes de dépenses auraient eu l'importance suivante, dans les villes de plus de 10.000 habitants.

Pour les ménages ouvriers des villes de plus de 10.000 habitants : logement : 9,1 % variant de 13,8 à 5,2.

nourriture : de 95 % à 51,6 %.

Pour les ménages d'employés :

logement : 10,9 %.

nourriture : 64,7 %.

Dans l'enquête de 1907, les postes de dépenses, répartis par contingents, étaient les suivants pour les ménages ouvriers :

logement : 10,5 % variant de 12,8 % à 8,6 %.

nourriture : de 77,8 % à 67 %.

(1) Il importe de faire beaucoup de réserves sur cette enquête dont les données sont arbitraires.

(2) Halbwachs. Revenus et dépenses de ménages de travailleurs. *Revue d'Economie politique*, 1921, p. 50.

Lorsque la Commission du coût de la vie pour la région de Paris a dû déterminer, en 1920, la base d'où elle devait partir pour apprécier l'augmentation du coût de la vie, elle a établi un budget type pour une famille d'ouvriers comprenant 4 enfants en 1914 ; dans la répartition proportionnelle des dépenses, le logement a un coefficient 12.

Autrement dit, la dépense logement dans les ménages ouvriers avant guerre aurait représenté environ 1/8 des dépenses totales.

Il n'existe pas d'autres enquêtes antérieures à la guerre, en France, qui permettent d'établir l'importance de la dépense logement dans un budget de classe moyenne.

Plusieurs enquêtes ont été effectuées par les soins de gouvernements étrangers sur des budgets de classe moyenne. Ils concernent tantôt la France, tantôt les pays enquêteurs eux-mêmes.

Le Board of trade anglais a établi, en 1905, un tableau duquel il résulte qu'au fur et à mesure de l'augmentation des revenus la dépense logement décroît relativement à l'ensemble des dépenses et croît en valeur absolue.

Catégorie de revenus	moins de 20 shillings	— de 20 à 25	— de 25 à 30	— de 30 à 35	— de 35 à 40	plus de 40
France % delog.	12,3	11,2	10,1	9,7	9,7	8,4
Belgique	13,2	12,4	11,6	11,2	10,5	8,6

Les autres enquêtes étrangères (1), qui concernent l'Allemagne, l'Autriche, les Etats-Unis, le Danemark n'en ressortent aucune régularité bien marquée : il y a toujours croissance en valeur absolue, mais la décroissance relative est moins régulière. Il est difficile d'en tirer, pour la France, une conclusion quelconque.

Telle est la situation que les documents existants nous permettent de définir pour la période antérieure à la guerre.

Voyons, à l'aide de l'indice du coût de la vie, quelles modifications les mouvements de prix ont provoqué depuis la guerre ?

(1) Voir Annales de l'Université de Grenoble 1912-1913. Porte. Budgets de famille et consommation privée.

Ces mouvements de prix ont pu avoir des répercussions sur la répartition des dépenses, mais le fait que la grande majorité des loyers est soumise aux lois de taxation met la dépense logement à l'abri de ces répercussions.

En 1914, il n'y a pas d'écart entre l'indice d'ensemble et les indices de chaque poste de dépense, puisque tous ont une même valeur de base : 100.

Le tableau, que nous publions ci-après, montre les variations de l'écart qui s'est créé, dès les premières années de la guerre, entre l'indice d'ensemble d'une part et l'indice des dépenses logement d'autre part.

On peut constater que l'écart qui existait, au quatrième trimestre de l'année 1921, est le même à sept points près, que celui qui existe au premier trimestre de l'année 1931.

Aucun progrès, par conséquent, n'a été réalisé pendant ces dix années dans la voie du retour au droit commun.

Les fluctuations de l'écart dans l'intervalle de ces dix années sont dues d'abord aux augmentations autorisées par les lois sur les loyers.

Ces augmentations n'ont pas toujours eu pour effet de diminuer l'écart existant : cet écart s'accroît, au contraire, en 1925, en 1926 et en 1930, parce que l'augmentation des loyers coïncide alors avec une augmentation du prix des denrées alimentaires (de 403 à 437 en 1925) (de 473 à 574 en 1926) et des autres postes de dépense. L'écart s'atténue, au contraire, en 1927 et en 1931 grâce à une diminution des dépenses d'alimentation, en 1928 et 1929 malgré une augmentation des dépenses d'alimentation, grâce à une diminution d'autres postes de dépenses.

Cet écart d'ailleurs ne traduit pas exactement la diminution véritable de la dépense logement depuis la guerre, il faudrait pour connaître cette diminution comparer l'indice logement et un indice d'ensemble qui ne tiendrait pas compte de l'indice logement.

Sous cette réserve, on peut dire qu'actuellement la dépense logement pour une famille ouvrière de quatre enfants ne représente plus que 8 % de la dépense totale, en tenant compte des augmentations révélées par l'indice du 4^e trimestre de 1931 pour chaque poste de dépense et en supposant que la répartition du budget type de 1914 soit encore exacte.

Variations de l'écart entre l'indice d'ensemble du coût de la vie et l'indice des dépenses de logement de 1921 à 1931

ANNÉES	1 ^{er} trimestre	4 ^e trimestre	ANNÉES	1 ^{er} trimestre	4 ^e trimestre
1921	238	164	1927	274	223
1922	151	120	1928	232	231
1923	124	145	1929	247	215
1924	165	177	1930	215	227
1925	186	201	1931	240	171
1926	231	295			

Sources : Ce tableau a été fait par moi d'après l'indice du coût de la vie établi par la Commission du coût de la vie à Paris.

12 (importance de la dépense logement en 1914) $\times$ 3,6 coefficient d'augmentation de la dépense logement).

8 = $\frac{12 \times 3,6}{5,31}$ (coefficient d'augmentation de l'ensemble des dépenses).

Il est impossible de savoir ce que cette dépense peut représenter dans un budget de classe moyenne, mais on peut sans risque d'erreur affirmer qu'elle est inférieure à ce qu'elle était avant guerre pour les locataires bénéficiant du régime de taxation et que peut-être elle est supérieure pour ceux qui n'en bénéficient pas.

Sans attacher aux indices du coût de la vie une valeur absolue, il est certain que la dépense logement a été fortement réduite en valeur or pour la classe ouvrière et pour la plus grande partie de la classe moyenne.

Quels effets un pareil bouleversement dans les prix a-t-il pu produire dans la répartition des dépenses d'un budget ouvrier ? d'un budget d'individu de classe moyenne ?

Cette économie réalisée sur le logement s'est-elle reportée sur la nourriture, le vêtement ou sur les dépenses diverses ?

La réaction de l'ouvrier a-t-elle été la même que celle d'un individu de classe moyenne ?

Est-ce que l'ouvrier, en présence d'une augmentation de son revenu réel, de son pouvoir d'achat, coïncidant avec une diminution de ses charges de logement, s'est déclassé ? a-t-il adopté un niveau de vie différent ?

Questions délicates, auxquelles on ne pourrait donner de réponse définitive qu'au moyen d'une enquête dans les milieux intéressés, mais sur lesquelles il est possible cependant, étant donné ce que nous savons des habitudes consommatrices des classes ouvrière et moyenne, d'émettre des hypothèses.

On peut, pour la simplification du raisonnement, assimiler l'économie réalisée sur le loyer, arbitrairement réduit, à une augmentation de revenus. Cette augmentation de revenus est d'autant plus importante qu'elle coïncide : 1°) avec un accroissement sensible, surtout dans ces dernières années, du taux des salaires, 2°) avec l'apparition d'institutions sociales qui viennent accroître le taux des salaires, suivant une progression identique à celle des charges qui pèsent sur l'individu.

Or, quelles sont d'après M. Halbwachs, les réactions de la classe ouvrière en présence d'une augmentation de ses revenus ?

Deux hypothèses sont à prévoir : ou bien l'ouvrier conserve son niveau de vie antérieur en utilisant cet accroissement de revenus pour la satisfaction plus complète de ses besoins physiques : nourriture et vêtements, ou bien il modifie son niveau de vie et tout en améliorant sa nourriture il est porté à engager une proportion plus importante de ses ressources pour satisfaire ses besoins sociaux : logement et dépenses diverses.

Nous sommes portés à croire que de ces deux hypothèses la première seule s'est vérifiée.

Il faut un bouleversement considérable pour que les ouvriers abandonnent leurs habitudes de vie ; l'amélioration certaine, qui s'est produite dans les conditions de vie ouvrière, a été utilisée dans le sens d'une consolidation des positions antérieures.

Si l'on examine la nature exacte de cette amélioration, il devient évident que la classe ouvrière n'a pas modifié son niveau de vie.

1°) L'amélioration a consisté, d'une part, en une meilleure adaptation des salaires ; grâce aux allocations familiales versées dans les principales industries de la région parisienne, la famille ouvrière peut vivre normalement : elle ne le pouvait pas avant guerre. Le taux des salaires réels proprement dits, abstraction faite des indemnités de charges de famille ou des allocations familiales, s'est élevé d'une façon sensible, mais cette augmentation n'a pas été suffisante pour provoquer un changement dans le niveau de vie.

2°) l'augmentation du pouvoir d'achat de la classe ouvrière n'est pas due seulement à une hausse des salaires, mais surtout à un abaissement du coût de la vie, durant ces dernières années (à partir de 1929-1930).

3°) les augmentations de salaires ont été accordées le plus souvent en considération de l'accroissement de l'indice d'ensemble du coût de la vie : or, cet indice reflète la faible dépense de logement.

4°) les loyers étant taxés, les ouvriers avaient le sentiment que leur taux devait fatalement s'accroître le jour où un régime de droit commun serait rétabli.

Pour toutes ces raisons, on peut dire que les revenus nouveaux, dont la classe ouvrière a bénéficié par rapport à ceux dont

elle jouissait avant guerre, ont servi à améliorer la dépense de nourriture ou les autres dépenses et qu'elles n'ont entraîné aucune modification du niveau de vie, qui puisse être profitable au logement.

Nous invoquerons enfin à l'appui de notre thèse la conclusion catégorique de M. Halbwachs (1) qui, après avoir insisté sur la modération certaine de la dépense logement, conclut en ces termes : « Les ouvriers, dès qu'ils le peuvent, au lieu de chercher un meilleur logement, d'améliorer leur intérieur, leur mobilier, etc... consacrent le surplus d'argent dont ils disposent à des dépenses qui ont leur objet hors de la famille, dans la société au sens large, et ils sacrifient le logement aux vêtements, aux distractions, à tout ce qui les met plus étroitement en contact avec les groupes de la rue ou de leur classe ».

En ce qui concerne la classe moyenne, il n'y a pas lieu de se poser la question, puisqu'il semble que ses revenus ont diminué depuis la guerre.

Etant donné l'emploi qui a été fait de l'augmentation des revenus de la classe ouvrière, peut-on envisager comme possible la revalorisation complète des loyers, et éventuellement un dépassement de cette revalorisation ?

La situation, sous ce second aspect, est retournée, il s'agit maintenant d'envisager les réactions des intéressés, en présence d'un accroissement des charges.

Cet accroissement de charges vise un poste déterminé du budget : le logement. Or, lorsqu'il s'agit d'une diminution de revenus, l'ouvrier qu'elle frappe exerce ses compressions budgétaires suivant ses préférences, et nous savons que le premier article sacrifié, c'est le logement.

Le retour au droit commun présentera donc ceci de particulier, qu'il enlèvera à l'ouvrier cette possibilité de choisir ; la réduction des dépenses pourra porter pour une faible partie sur les vêtements ; pour le surplus, elle devra porter sur la nourriture.

Tout dépendra par conséquent de la marge de compression de la dépense nourriture.

Il est à présumer.

1°) qu'actuellement, il existe encore une marge de compression, et qu'on ne fera pas obstacle à une revalorisation pro-

(1) Halbwachs. La classe ouvrière et les niveaux de vie, *op. cit.*, p. 444.

gressivité des loyers sur la base d'avant guerre, c'est-à-dire 12 % du revenu brut.

2°) que, si les salaires se maintiennent au taux actuel, cette marge de compression pourra peut-être permettre une revalorisation complète des loyers.

3°) que, si les salaires baissent, cette revalorisation ne sera jamais complète.

4°) qu'en tout état de cause un dépassement des taux de loyer revalorisés ne peut être envisagé sans une augmentation des salaires.

Qu'on n'objecte pas l'exemple de l'étranger où le locataire ouvrier consacre à son logement une fraction plus importante de son revenu : l'ouvrier français raisonnera toujours en fonction de sa situation en 1914.

En résumé, on peut envisager comme possible que dans un jour prochain l'ouvrier consacrera à nouveau 1/8 de son salaire à ses dépenses de logement : mais à tort ou à raison, il ne consentira pas à faire un effort supplémentaire pour avoir un logement normal. S'il lui est impossible de trouver sur le marché du logement une habitation saine pour un loyer ainsi défini, il préférera le taudis ou le meublé.

Toute solution, qui ne tiendra pas compte de ces limites pratiques, est vouée à un échec.

Lorsque M. Augustin Rey (1), déclare que « le loyer calculé à 12 %, soit environ 1/8 de la dépense totale, est manifestement insuffisant, il peut avoir raison.

Mais nous refusons de le suivre dans ses autres conclusions.

« Une très grande partie de la population payant de petits loyers ne paye pas des loyers en rapport avec le service rendu » dit-il.

Le loyer normal d'habitation pour 80 % de la population, surtout urbaine, doit être calculé au 1/6 du budget familial.

La maison parfaite au point de vue hygiénique exige ce taux, afin de remplir son but magistral, fondamental, qui est d'être la gardienne, la protectrice de la santé et de l'avenir prospère de la famille donc de la nation...

(1) Augustin Rey : La question du logement, Journal des Economistes, n° du 15 février 1929, p. 225 et 226.

La politique du loyer doit avoir pour aboutissement une rémunération suffisante du capital engagé dans la maison louée.

L'habitation est une affaire...

En France, la masse ouvrière a pris beaucoup trop l'habitude de payer son loyer par-dessus le marché et d'y consacrer le moins possible...

Il faut convaincre les masses profondes de la nation que le logement est aussi nécessaire qu'un vêtement...

Une politique du loyer des logements économiques doit être inaugurée, prenant comme base de ces loyers le paiement par quinzaine du sixième du gain moyen de la famille ».

M. Rey veut-il dire par là que, pour l'équilibre financier de l'opération de construction, il est nécessaire que les locataires, disposant des plus modestes revenus, consacrent à leur logement 1/6 de leurs ressources ? Nous serons d'accord avec lui.

Mais on ne peut prétendre arriver à une solution en abordant le problème vital du logement familial et ouvrier sous cet angle : en entreprenant, par exemple, une campagne de propagande dans les milieux intéressés pour qu'ils acceptent de réduire leurs dépenses de nourriture et consacrent davantage à leur loyer. Il faudrait imposer aux familles ouvrières un loyer minimum dans les immeubles anciens, les obliger à occuper les nouveaux logements construits.

En supposant qu'on y parvienne, est-on bien sûr qu'elles paieront leur loyer et, si elles ne paient pas leur loyer, les expulsera-t-on ?

Lorsqu'il s'agit d'un problème aussi grave que le logement sain — M. Rey est de tous les économistes un de ceux qui en a mesuré le mieux l'importance — risquera-t-on de compromettre le succès d'une politique de réforme, parce qu'on n'aura pas voulu tenir compte de la réalité sociale, des réactions psychologiques de ceux que vise cette réforme ?

La famille ouvrière est parmi toutes les catégories de locataires, celle qui en 1914 consacrait, relativement à ses ressources, les plus fortes sommes à son logement. C'est une ironie de dire que les loyers payés ne sont pas proportionnés aux services rendus : singulier service que celui d'un logement insalubre, qui, comme une tunique de Nessus, consume lentement les forces de vie de ceux qu'elle abrite.

On invoque l'intérêt national pour demander à la classe ouvrière un effort qu'on n'exige pas d'autres classes sociales, mais si l'intérêt national est en cause, pourquoi veut-on faire du logement une affaire, avec toute la rigueur mathématique qu'implique ce mot ?

Si on place le problème du logement familial sur le terrain des affaires, nous dirons que c'est une affaire qui n'est pas viable et qu'elle ne tentera jamais personne.

Alors la seule conclusion logique est celle-ci :

Pour qu'une politique du logement économique soit possible, elle doit tenir compte des possibilités financières de la famille ouvrière.

Nous avons retenu le pourcentage de $1/8$ de la dépense totale parce que ce chiffre était entré dans les mœurs ouvrières avant 1914 et qu'on peut envisager de l'y faire entrer à nouveau, sous certaines conditions.

Quant à dépasser ce chiffre, on n'y parviendra qu'à la condition d'offrir à la famille ouvrière des compensations d'ordre économique, qui lui permettront de réduire sa dépense de nourriture, soit parce qu'elle trouvera dans un jardin des légumes à bon compte, soit parce qu'elle bénéficiera de commodités domestiques, qui lui rendront possibles certaines besognes de lavage ou de raccommodage, soit en la faisant bénéficier d'un service d'achat en commun.

En ce qui concerne la classe moyenne, le problème se pose différemment.

A condition, évidemment, que les charges supplémentaires de loyer ne pèsent pas sur le budget des classes moyennes au point de les contraindre à se déclasser, la dépense logement sera parmi les dernières qui seront atteintes.

APPENDICE AU LIVRE DEUXIEME

Exemples pratiques d'opérations
de construction d'habitation pour la classe moyenne
et pour la classe ouvrière

Après l'analyse détaillée que nous avons faite des différents aspects du problème qualitatif du logement, il doit être possible de définir exactement la position de ce problème.

L'étude statistique, à laquelle nous avons consacré le premier livre de cet ouvrage, nous a montré le phénomène du logement comme un phénomène dont les variations sont lentes. Elle nous a permis de faire ressortir le défaut d'adaptation du logement à la population.

La première manifestation de ce défaut d'adaptation était un déséquilibre des variations ménages-logements. Le mécanisme de production des logements nous a paru obéir à des influences qui étaient souvent en contradiction avec les besoins de la population ; les catégories de ménages déjà pourvues voyaient le nombre des logements de la catégorie correspondante s'accroître, alors que, dans les catégories de ménages qui marquaient d'importants excédents sur la catégorie correspondante de logements, le fossé s'élargissait démesurément.

Le sens véritable de ce défaut d'adaptation s'est révélé avec l'étude du surpeuplement. Nous avons constaté que, malgré la tendance que manifestait chaque ménage à réaliser la norme du logement : une personne, une pièce, des obstacles les en empêchaient. Ces obstacles ne pouvaient être que d'ordre financier, puisque les ménages les plus atteints se trouvaient être les ménages les plus nombreux des classes sociales les plus pauvres.

Toute notre étude du problème financier a eu une double orientation : il s'agissait en examinant les facteurs de la crise de voir si l'un d'eux contenait les germes de la solution définitive, et puisque la guerre est considérée par beaucoup de personnes comme la grande responsable de la crise, nous avons raisonné, comme si la période de 1914, était une période normale.

Nous savons combien ce postulat pouvait être faux.

Et c'est maintenant dans notre conclusion qu'il importe de rétablir les faits, en distinguant le problème du logement populaire et familial, du problème de l'habitation en général.

Envisageons d'abord le problème général de l'habitation.

En 1914, l'équilibre paraît réalisé entre l'offre et la demande de logements, grâce au mécanisme des prix.

Il y avait alors un marché unique de l'habitation : lorsque le nombre de locataires augmentait dans une catégorie déterminée, le prix des loyers s'élevait jusqu'à un taux tel que les capitalistes pouvaient envisager comme fructueuse une opération de construction, et le coût de construction était tel que l'opération de construction était rémunératrice dans des conditions qui n'épuisaient pas la capacité de paiement des locataires ou ne les contraignaient pas à modifier leurs habitudes de vie.

Ainsi, la demande de logements variait sous l'influence de deux facteurs combinés : les variations de population en nombre ou en composition et les variations dans l'intensité et la qualité des besoins en logements, qui sont fonction de la capacité de paiement des intéressés et du prix des loyers.

L'offre de logements variait avec les possibilités de bénéfices des placements en immeubles construits et en immeubles neufs. Et les progrès de la technique avaient pour effet de rendre plus abondante cette offre.

Il y avait avant guerre, dans le domaine de l'habitation, interdépendance des prix, interdépendance de l'offre et de la demande. Sous ce régime, la construction constituait un placement normal, assez rémunérateur même, puisque son rendement était sensiblement plus élevé qu'un placement en rentes sur l'Etat. Cette marge était le prix de l'immobilisation prolongée, des risques de l'opération et des difficultés d'administration qui sont inhérents aux placements immobiliers.

La caractéristique de l'après-guerre, au contraire de 1914, c'est le déséquilibre apparent.

Il n'y a plus d'unité de prix puisque, par suite des lois sur les loyers, le logement a désormais deux marchés, l'un où les prix sont débattus librement, l'autre où les prix sont taxés. Le marché libre est pratiquement immobilisé par l'influence déprimante du marché taxé. Il semble que, dans ce domaine restreint où l'offre pouvait donner libre cours à son besoin de liberté, elle l'a fait d'une façon inconsidérée ; la spéculation s'est livrée à des expériences folles de construction inondant certains quartiers de Paris d'appartements accessibles seulement à une opulente clientèle, que la crise a fait disparaître en peu de temps.

La coupure entre les frais de construction et les possibilités de rémunération des capitaux investis s'est accentuée davantage : ces deux éléments, qui en période normale marchent couplés, se sont séparés et dissociés.

Le seul fait que le taux d'intérêt s'est accru sur le marché de l'argent aurait suffi à rendre le crédit plus cher. Mais, par suite d'impositions excessives, les frais d'emprunt ont augmenté également. Parallèlement à cette hausse, la revalorisation incomplète des immeubles a réduit automatiquement le quantum des prêts. Ainsi, un immeuble de valeur réduite doit servir de gage à un prêt dont le coût s'est élevé de façon anormale. Or, le crédit intervient à toutes les phases de l'opération de construction. Dans une mesure, que nous n'avons pas à préciser, son prix a une répercussion sur chaque élément de construction.

Etant donné que le coût de chacun de ses éléments avait sa raison particulière de croître, on peut se faire une idée de ce qu'auraient été les variations du coût de construction, si la technique était restée inerte.

Le terrain, comme les actions, comme toutes les valeurs spéculatives, était d'autant plus apprécié que la monnaie se dépréciait : en banlieue, la hausse était presque fatale à la suite du vote des lois sur les lotissements, le propriétaire lotisseur récupérant sur les acquéreurs les frais de viabilité mis à sa charge.

Le prix de revient des matériaux de construction représente de 60 à 70 % des frais de main-d'œuvre et dans la construction elle-même, il y a 50 % environ de frais de main-d'œuvre. Or, les salaires, dans l'industrie du bâtiment, ont dépassé l'indice du coût de la vie et l'amélioration dont les ouvriers ont profité n'est pas en rapport avec l'augmentation de charges que l'employeur a dû supporter, parce que la technique dans le bâtiment n'est pas susceptible des mêmes aménagements que dans d'autres branches d'industries.

Enfin, les impôts, qui sont perçus suivant un tarif proportionnel, ont triplé ou quadruplé ; comme pour le crédit, leur augmentation s'est fait sentir à toutes les phases de la production : droit d'obligation, taxe particulière sur les grosses à ordre ou au porteur, droits de mutation sur les ventes de terrain, droits de marché, taxes de toutes sortes sur les opérations commerciales et surtout gamme formidable d'impôts sur la propriété bâtie.

Actuellement, à moins d'avoir une fortune très importante, aucun particulier ne consentira à courir les risques d'un placement en constructions.

M. Caziot dans sa brochure consacrée au problème de l'habitation, éditée en 1927, l'a établi d'une façon catégorique (1).

Nous reprenons son exemple, en l'adaptant aux conditions actuelles.

Sur un terrain de 400 mètres, acheté 1.500 francs le mètre, un particulier construit un immeuble de 340 mètres, de confort moyen.

Le prix du mètre carré augmenté des frais d'acquisition est de $1.500 \times 1,20 = 1.800$ francs, soit pour 400 mètres = 720.000 frs.

Le coût de construction, pour un immeuble de sept étages, est actuellement au minimum de 5.000 francs le mètre.

$$340 \text{ m} \times 5.000 = 1.700.000 \text{ francs.}$$

Pour réaliser cette construction, il fait un emprunt d'un million au Sous-comptoir. Le taux d'intérêt est actuellement de 6,90 % et les frais d'ouverture de crédit s'élèvent à 1,6 % soit environ 16.000 francs.

Pendant la construction de l'immeuble, des intérêts vont courir sur le capital investi par le propriétaire et sur le capital emprunté par lui, ils s'accroîtront des frais d'ouverture de crédit.

Les intérêts intercalaires s'élèveront à :

1°) 1.420.000 francs (somme avancée par le propriétaire) à 9 % (taux d'intérêt pendant dix-huit mois) = 127.800 francs.

2°) 1.000.000 de francs (montant de l'ouverture de crédit au Sous-comptoir) $\times$ 3,45 % (taux d'intérêt du Sous-comptoir réduit de moitié puisque le crédit n'est accordé qu'au fur et à mesure de l'avancement des travaux) 34.500

3°) frais d'ouverture de crédit 16.000

Total 177.500

Le prix de revient de l'immeuble sera donc de :

a) terrain 720.000

b) construction 1.700.000

c) intérêts intercalaires et frais 177.500

Total 2.597.500

L'immeuble est dégrevé d'impôt foncier pendant quinze ans.

Mais l'ouverture de crédit du Sous-comptoir doit être con-

(1) Pierre Caziot. Le problème de l'habitation, 1927, *loc. cit.*

solidée par le Crédit Foncier et les frais de consolidation pour un prêt d'un million s'élèveront à 43.171 francs.

L'annuité de remboursement sera de 76.180 francs, en 30 années.

En supposant les charges accessoires (chauffage, frais d'ascenseur, taxe locative) supportées par le locataire, le loyer devra comprendre :

la rémunération du capital investi à	6 %
l'amortissement en 80 ans à	0.25 %
les frais d'entretien, l'amortissement des frais de con-	
solidation à	2 %
	8.25 %

A 8.25 % le loyer global devra être de 217.850 francs par an pour un prix de revient de 2.640.600 francs.

L'immeuble de 340 mètres, ayant sept étages, a une surface horizontale de 2.380 mètres, dont les $\frac{3}{4}$, soit 1.785 mètres, sont habitables.

Le prix du mètre locatif sera donc de cent vingt-deux francs.

Pourra-t-il louer à un pareil taux ?

Par suite de la concurrence que les logements taxés font aux logements non taxés, la population s'est figée dans les logements d'avant-guerre ; elle a pris l'habitude de vivre avec un taux de loyer réduit et les profits, les salaires, les bénéfices ont été calculés en fonction de ce nouveau taux de loyer. Le résultat a été une crise de quantité, qui n'a trouvé sa solution qu'à la faveur d'une crise économique sans précédent grâce à une dé cristallisation du logement, et dont les victimes ont été les jeunes ménages.

Il semble tout de même que le mal ne soit pas sans remède ; le jour où un marché unique du logement sera rétabli, on aura fait un grand pas en avant vers la solution. Sur l'efficacité de ce moyen pour supprimer la crise de l'habitation, les spécialistes sont d'accord, mais la raison pour laquelle on l'applique avec autant de prudence et de circonspection, c'est que le logement populaire n'en profiterait pas.

Voilà pourquoi il faut disjoindre le problème du logement populaire.

Le problème du logement populaire sera résolu, le jour où on pourra mettre à la disposition de la classe ouvrière un logement sain, aéré, ayant un nombre de pièces suffisant pour que la famille soit logée normalement, assez éloigné du lieu de travail pour que l'ouvrier y trouve une atmosphère de repos, assez proche pour lui éviter un parcours long, coûteux et fatigant, pour un loyer qui corresponde à sa capacité de paiement.

Nous sommes loin de cet idéal :

Il semble même que tout conspire pour nous en éloigner.

Les frais d'emprunt sont d'autant plus élevés que la somme empruntée est moins forte et la garantie moins sûre.

Le terrain est d'autant plus cher qu'il est plus près du centre d'activité et les tarifs de transport augmentent avec la distance.

Les charges d'entretien sont d'autant plus lourdes que le locataire est moins fortuné.

C'est pour les familles les plus nombreuses, qui ont les charges les plus lourdes, qu'il faut un logement vaste, par conséquent plus coûteux.

Enfin, on considère que le seul moyen de réduire le coût de construction, c'est de baisser les salaires, mais si on baisse les salaires, on diminue la capacité de paiement des locataires ouvriers.

La suppression des lois sur les loyers peut, dans une certaine mesure, constituer un remède à la crise du logement, mais elle sera ajournée à une époque d'autant plus éloignée que les loyers sont moins élevés.

Comment, dans ces conditions, réaliser l'équilibre économique ?

Suffira-t-il de supprimer les lois sur les loyers ?

Suffira-t-il d'encourager la construction ?

Nous croyons, en ce qui nous concerne, à l'inefficacité de pareils moyens, mis en avant comme susceptibles d'apporter une solution définitive et radicale au problème du logement familial ouvrier.

Il s'agit de trouver une solution générale et, dans la mesure du possible, définitive ; dans la recherche d'une pareille solution, ce serait d'une mauvaise méthode que de vouloir tirer argument d'exemples isolés, traduisant des conditions exception-

nelles, et qui ne peuvent pas se rencontrer avec une fréquence suffisante.

De même que nous avons tenu compte d'une moyenne des salaires pour connaître la capacité de paiement des locataires ouvriers, de même nous ne devons faire état que des conditions moyennes de détermination du coût du crédit, du coût de la construction et du coût des terrains, telles qu'elles se présentent pour la généralité des constructeurs. En procédant autrement, on aboutirait à des résultats faux.

Il ne manque pas actuellement de personnes qui raisonnent ainsi et qui tirent argument de prix de construction obtenus dans des circonstances particulières, grâce au concours gracieux de capitaux, aux soins particuliers apportés par l'architecte dans l'établissement de ses plans, à l'abandon gratuit du terrain, à l'inexistence d'impôts ou d'amortissement. De pareils exemples, lorsqu'on les présente, vont à l'encontre du résultat escompté. Le fait que dans chacun d'eux on trouve une particularité prouve bien que la méthode, qu'on veut préconiser, n'a qu'une application limitée et qu'elle ne peut contribuer à fournir la solution radicale d'application généralisée.

Il ne faut pas oublier, d'autre part, que les immeubles à construire doivent être de nature à satisfaire les besoins les plus élémentaires d'hygiène, de confort et de salubrité. Le terrain acheté ne peut être intégralement utilisé pour la construction : les $\frac{2}{5}$ de la surface doivent être réservés comme espaces libres. Le nombre d'étages à construire est limité à sept, dans l'état actuel des règlements. Toute construction à usage d'habitation a deux parties, l'une utilisable pour l'habitation, l'autre non habitable : cages d'escalier, paliers, entrées, water-closet, cuisine ; on admet généralement que la surface habitable représente les $\frac{3}{4}$ de la surface bâtie. Enfin, il est indispensable que le logement comporte un nombre de pièces tel qu'il constitue un logement normal, remplissant les conditions de peuplement normal, que nous avons définies en temps voulu.

Le problème du logement familial ouvrier, envisagé sous cet aspect, existait déjà avant guerre. Il avait donné lieu à une abondante littérature, dont les auteurs étaient d'éminents sociologues.

M. Levasseur (1), parlant à Lille des habitations à bon marché devant la société industrielle, y constatait la défection de la spéculation, qui avait besoin pour intervenir dans le domaine des logements ouvriers d'un intérêt supérieur à celui que rendent les maisons bourgeoises (6 à 8 %).

Cette carence de la spéculation avait abouti à une situation lamentable que G. Picot (1) a décrite d'une façon saisissante.

À l'origine de cette situation du logement ouvrier, il y a une double cause pour M. Raffalovich (2) : les mauvaises habitudes de la famille ouvrière et surtout la faiblesse de ses ressources.

Le loyer le plus bas, d'après une enquête de 1889 pour les logements ouvriers de 2 et 3 pièces, était alors de 200 à 250 francs par an. Pour payer un pareil loyer, il fallait que l'ouvrier gagne de 3,50 à 4 francs par jour pendant 300 jours ouvrables, s'il était seul — au moins 6 francs avec ou sans le salaire de sa femme, s'il était marié sans enfant — et au moins de 7 à 10 francs avec ou sans le salaire complémentaire de la femme, s'il était père de plusieurs enfants encore incapables de travailler.

Or, la masse de la population ouvrière pouvait alors se diviser en trois catégories d'après les études de M. d'Hassonville sur la misère à Paris :

1) les spécialistes et hommes de l'art, dont le gain annuel était de 2.000 francs à 2.400 francs, en tenant compte du chômage.

2) les charretiers, hommes de peine et les journaliers, qui gagnaient de 3,5 à 5 francs par jour, soit 1.000 à 1.200 francs par an.

3) les travailleurs irréguliers, vendeurs de journaux, chiffonniers, dont le salaire n'était jamais supérieur à 2 ou 2,50 par jour.

On voit, concluait M. Raffalovich, que les salaires moyens des ouvriers de la catégorie d'élite (10 % de la classe ouvrière à Paris) supportent seuls des loyers de 300 francs et au-dessus ; pour les catégories inférieures, la première seule peut y mettre de 200 à 300 francs.

Ces constatations avaient un caractère tout personnel : elles exprimaient les impressions et le sentiment d'hommes habitués à

(1) Levasseur. La question des habitations à bon marché, Conférence 24 janvier 1904.

(2) Georges Picot. Un devoir social et les logements d'ouvriers. Paris 1885.

(3) Raffalovich. Le logement de l'ouvrier et du pauvre. Paris 1887.

étudier les difficultés de vie éprouvées par la famille ouvrière ; mais elles prirent une forme plus objective lorsque parurent les savants travaux effectués par le docteur Bertillon sur les recensements de 1891 et de 1896 : il est inutile d'en reprendre les conclusions, que nous avons analysées dans le livre premier.

Il semble que le problème du logement de la famille ouvrière ainsi posé par les sociologues de la fin du XIX^e siècle s'est aggravé avec le temps, si l'on en juge par les réactions qu'il provoquait dans la période qui précéda la guerre.

Une enquête fait par H. Rousselle, président de la commission des habitations à bon marché du Conseil municipal de Paris, a révélé, en juillet 1911, que sur « 1058 loyers comparés en 1900 et en 1911, les logements de 1 à 249 francs avaient augmenté de 19,15 %, ceux de 250 à 499 francs de 15,79 %, ceux de 500 à 999 francs de 11,47 %, ceux de 1.000 francs à 2.500 francs de 8,37 %.

Il ne semble pas que les salaires aient augmenté dans la même proportion.

Les familles ouvrières éprouvaient donc une difficulté certaine à se loger d'une façon normale dans les logements existants.

Était-il même possible à des sociétés d'habitations à bon marché de réaliser, grâce aux privilèges dont elles jouissaient, des constructions économiques dont les loyers étaient en rapport avec les ressources de la famille ouvrière ?

M. Cheysson, dans un article de la Réforme sociale (1) et M. Fourcade, dans le Bulletin de la Société française d'habitations à bon marché (2), en ont démontré l'impossibilité pratique.

Le prix de construction le plus bas était alors, d'après M. Cheysson, de 1.700 francs (par mètre carré) et le loyer le plus bas de 11 francs (par mètre carré).

Or, si la surface nécessaire à 5 personnes (famille de 3 enfants) est de 40 mètres carrés, le loyer représentera 440 francs

(1) Cheysson. Le logement des familles nombreuses à faible salaire. La Réforme sociale 1909, 1^{er} trimestre, p. 487.

(2) Fourcade. Ce qu'il ne faut pas perdre de vue dans toute étude du logement ouvrier et surtout dans l'étude du logement des familles nombreuses. Bulletin de la société française d'habitations à bon marché 1912, p. 69.

par an, en n'accordant que 3 mètres carrés supplémentaires par enfant en plus de trois, le loyer pour 9 personnes (familles de 7 enfants) sera de 572 francs dans une maison de sept étages à Paris.

En supposant que la famille ouvrière puisse alors affecter un sixième de ses ressources à son logement, ces loyers postulaient un gain annuel de 2.640 francs par an et de 8 francs par jour pour une famille de 9 personnes.

Combien existait-il de familles ouvrières qui gagnaient ces taux de salaire avant guerre ?

Les études de M. d'Hassonville nous fournissent la réponse.

Il faut remarquer qu'il a retenu le taux de salaire effectif, calculé en tenant compte seulement du chômage légal des dimanches et fêtes : cela suppose, par conséquent, que les autres risques de chômage sont couverts, que la famille est parfaitement sobre et honnête, qu'elle a des vertus que seule parmi les familles aisées une minorité possède : conditions qui ne se rencontrent pas dans la pratique, surtout lorsqu'on veut envisager une solution de portée générale, qui s'appliquera à toutes les familles nombreuses ouvrières, les vertueuses et les non vertueuses.

D'après M. Fourcade, lorsque son salaire annuel était inférieur à six fois le montant du loyer-type annuel nécessaire pour loger sa famille, l'ouvrier ne pouvait acquitter seul cette charge. Il devait y être aidé par les œuvres d'assistance publique et de charité privée, complétant l'œuvre des habitations à bon marché, dans les proportions moyennes suivantes :

25 %	s'il a 3 enfants	au-dessous de 15 ans	
30 %	» 4	»	»
35 %	» 5	»	»
40 %	» 6	»	»
45 %	» 7	»	»
50 %	» plus de 7 enfants.		

Et pour que l'ouvrier, mis dans ces conditions, puisse payer le loyer restant à sa charge, il fallait encore qu'il fût d'une sobriété exemplaire et fortement aidé pour les autres chapitres de ses dépenses.

D'autre part, on a supposé que les dépenses autres que la

dépense logement augmentait, d'une façon rigoureusement proportionnelle, lorsque la famille s'accroît d'une unité. Or, un enfant en bas âge coûte plus cher à nourrir qu'un enfant qui a atteint l'âge de la scolarité ; il immobilise la mère et lui interdit des besognes qu'elle doit confier à d'autres personnes, de sorte que s'il était difficile d'admettre, avant guerre, qu'une famille restreinte ouvrière pouvait consacrer $1/6$ de ses ressources au logement, c'était matériellement impossible lorsque la famille était nombreuse.

La situation, en 1914, était donc particulièrement grave, puisqu'un constructeur, réduisant au minimum ses dépenses, renonçant à son bénéfice et profitant d'avantages particuliers n'était pas en mesure de fournir un logement normal à la famille ouvrière nombreuse, gagnant un salaire exceptionnel, même si cette famille consentait à dépenser pour son habitation le maximum de ce qu'elle pouvait y consacrer.

Ce caractère de gravité n'a pas échappé aux vrais observateurs.

Avec le problème du logement familial, nous sommes bien en présence de l'aspect permanent de la crise du logement.

Il suffirait, au surplus, pour se convaincre que, depuis 1914, aucune solution efficace n'a été apportée à ce problème, de reprendre les conclusions auxquelles nous a conduit l'étude des éléments du coût de construction ; nous savons qu'aucun de ces éléments n'a contribué à diminuer le prix de revient des habitations.

Et pourtant il ne sera pas inutile de montrer à l'aide de quelques exemples récents que la situation n'a pas changé, malgré les perfectionnements techniques qui ont été apportés à la construction depuis la guerre.

On trouve au Bulletin municipal officiel (1) une déclaration de M. Garchery, conseiller municipal, dans laquelle il indique qu'il est possible de construire un immeuble du type de celui, qui a été édifié par une société d'habitations à bon marché, 7, boulevard Victor, et d'équilibrer l'opération avec les taux de location suivants, qui comprennent les charges locatives, à condition que le terrain soit donné à la Société.

(1) N° du 19 juillet 1931, p. 3367.

Logement avec cuisine w.-c. et local pour salle de bains	Taux d'intérêt des capi- taux empruntés : 3 %	Taux d'intérêt : 4 %	5 %
1 pièce	1.225,95	1471	1716
2 pièces	1.726	2071	2416
3 pièces.	2.071,45	2485	2900
4 pièces.	2.447,20	2975	3469

Ces prix sont avancés sans plus de détail : on sait simplement que le président de la société d'habitations à bon marché qui a fourni les renseignements est un architecte et que le terrain n'entre pas en ligne de compte, puisqu'il a été abandonné gracieusement par une collectivité. Ce sont des approximations qui paraissent avoir été faites assez superficiellement, en tenant compte de prix de construction qui n'ont aucun rapport avec ceux que nous connaissons actuellement.

Il est plus intéressant de connaître les prix de revient des constructions réalisées ou en cours de réalisation.

« D'après les calculs établis (1) sur l'ensemble des projets compris aux plans de campagne 1929-1930 et dont l'exécution est poursuivie directement par la Ville de Paris, les prix de revient, valeur Juillet 1930, des appartements de 2, 3, 4 et 5 pièces, toutes dépenses confondues, sont les suivants :

Appartements de 2 pièces, cuisine, salle de bains :	79.750 fr.
Appartements de 3 pièces, cuisine, salle de bains :	96.800 fr.
Appartements de 4 pièces, cuisine, salle de bains :	118.250 fr.
Appartements de 5 pièces, cuisine, salle de bains :	141.900 fr.

Cette dépense est, en principe, couverte par un prêt à taux réduit de l'Etat et par des emprunts. Les loyers maxima, tels qu'ils sont actuellement fixés, savoir pour deux pièces : 4.525 frs. pour 3 pièces : 5.425 francs, pour 4 pièces : 6.508 francs, pour 5 pièces : 7.592 francs couvrent le montant cumulé des charges du capital, des charges d'entretien et d'exploitation. Le seul sacrifice effectivement supporté par la Ville de Paris, sans récupération sur les loyers, réside dans sa contribution annuelle au service des emprunts.

(1) L'Economiste français, n° du 15 novembre 1930, p. 613. L'action de la Ville de Paris en matière de logement par Georges-Eugène Bertin.

Des projets plus récents encore concernent à la fois des logements à loyer moyen et des habitations du type à bon marché : ce sont ceux de l'Immobilier-Construction.

L'économie de ces projets peut se résumer ainsi :

La société se charge de construire, à l'aide de fonds mis à sa disposition par la Ville de Paris, 10.405 locaux d'habitation, sur lesquels 4.000 appartements seront affectés au relogement des locataires évincés, en vue de l'exécution d'opérations édilitaires.

Le prix forfaitaire des immeubles édifiés est fixé à la somme de 578.324.000 francs.

Le loyer principal des logements construits est fixé ainsi :

1^{re} catégorie

Logements de 1 pièce, cuisine et water-closet.	1.400 francs
» 2 pièces »	2.000 »
» 3 pièces »	2.700 »
Chambres isolées avec eau courante.....	1.000 »

2^e catégorie

Appartements de 2 pièces : cuisine, w.-c., bains....	6.000 fr.
» 3 pièces »	7.500 »
» 4 pièces »	9.000 »
Chambres isolées avec eau courante, petites	1.400 »
Chambres isolées avec eau courante, grandes	1.800 »

A l'expiration de la convention (55 ans), la Ville entrera en possession des terrains et constructions. Elle percevra les loyers et supportera les frais d'exploitation.

Nous ne ferons état que des taux de locations des immeubles de la première catégorie.

Il est nécessaire au préalable de faire quelques observations :

1^o Les loyers établis pour les logements de la première catégorie ne sont pas normaux.

Le prix de revient moyen des logements de 1 pièce est de 35.530 fr.

Celui des logements de 2 pièces est de 53.225 »

Celui des logements de 3 pièces est de 67.340 »

Celui de la chambre isolée est de 15.900 »

Si l'on calculait le revenu brut des appartements à 6 % seulement — ce qui est tout juste suffisant pour représenter l'intérêt et l'amortissement du capital et les frais d'administration — les loyers seraient les suivants :

Pour les appartements de 1 pièce : 2.131 fr. au lieu de 1.400 fr.
Pour les appartements de 2 pièces : 3.193 fr. au lieu de 2.000 fr.
Pour les appartements de 3 pièces : 4.040 fr. au lieu de 2.700 fr.
Pour les chambres isolées 954 fr. au lieu de 1.000 fr.

C'est-à-dire que pour les logements de la première catégorie destinés à loger des expropriés, on a intentionnellement réduit les loyers à 4 % du prix de revient, étant entendu que le déficit d'exploitation sur ces logements serait compensé par un bénéfice supplémentaire sur les logements de la deuxième catégorie.

Le loyer d'un appartement de deux pièces de la deuxième catégorie est de 6.000 francs pour un prix de revient moyen de 73.000 francs, celui des appartements de 3 pièces de 7.500 francs pour un prix de revient moyen de 97.400 francs, celui des appartements de 4 pièces de 9.000 francs pour un prix de revient de 119.820 francs. Dans l'ensemble, les loyers représentent 8 % du prix de revient ; c'est un taux qui dépasse de 2 % le montant du loyer nécessaire à l'équilibre financier de l'opération : il permettra de rétablir l'équilibre de l'opération pour les logements de première catégorie, à condition évidemment qu'on puisse les louer.

On ne peut donc pas considérer que les taux de loyer des logements de deuxième catégorie sont des prix normaux qu'il serait possible de pratiquer, si, au lieu d'envisager une opération isolée, on voulait adopter un plan d'ensemble visant à une réforme du logement.

2° Les conditions de construction de l'Immobilier-Construction ne sont pas normales.

Avec le produit des loyers, l'Immobilier-Construction doit gérer les immeubles, verser une redevance pour les terrains mis à sa disposition par la Ville, assurer le service des intérêts des sommes empruntées par la Ville de Paris, faire face à l'amortissement, à l'impôt et aux frais du service financier, mais elle n'est pas obligée d'acheter le terrain.

C'est-à-dire que, d'une part, elle bénéficiera de la capacité d'emprunt de la Ville de Paris et que, d'autre part, elle aura des terrains à très bon compte.

Mais si l'on envisageait de supprimer le surpeuplement des logements d'une façon définitive, on arriverait vite à la limite

des possibilités d'emprunt des communes et on épuiserait rapidement leur domaine immobilier. Ce jour-là il faudrait acheter du terrain, il faudrait aussi que les organismes constructeurs puissent trouver sur le marché des capitaux de l'argent à bon compte, par leurs propres moyens.

Il serait impossible de songer à des réalisations d'aussi grande envergure dans tous les cas ; on devrait renoncer par la force des choses aux économies que permet de réaliser un immense chantier de construction.

Pour toutes ces raisons, il serait plus normal de prendre comme base de calcul les loyers calculés sur le taux de 6 % du prix de revient.

Or ces loyers, s'ils constituent le 1/6 de la dépense totale d'une famille ouvrière, postulent les salaires suivants :

Appartement d'une pièce :

Loyer calculé à 6 % : $2.100 \times 6 = 12.600$ francs

Loyer calculé à 4 % : $1.400 \times 6 = 8.400$ »

Appartement de 2 pièces :

Loyer calculé à 6 % : $3.200 \times 6 = 19.200$ francs

Loyer calculé à 4 % : $2.000 \times 6 = 12.000$ »

Appartement de 3 pièces :

Loyer calculé à 6 % : $4.000 \times 6 = 24.000$ francs

Loyer calculé à 4 % : $2.700 \times 6 = 16.200$ »

Il est facile, en reprenant la méthode de M. Fourcade, de savoir quel doit être le gain d'une famille nombreuse ouvrière qui veut se loger normalement, en tenant compte des ressources supplémentaires qu'elle touche en tant que famille nombreuse, soit de l'Etat sous forme d'allocations d'encouragement national soit de l'employeur sous forme d'allocations familiales, et des charges d'assurances sociales qu'elle doit supporter.

Le tableau que nous publions ci-après indique pour les familles de trois et quatre enfants les sommes maxima que chacune d'elles peut affecter à son logement suivant le taux de salaire effectif, et suivant le nombre d'enfants.

Il met en évidence, d'une façon certaine, la gravité du problème de logement familial, d'autant plus :

1°) que toutes les familles ne touchent pas le sursalaire familial.

2°) qu'il n'est pas certain que les familles ouvrières consentiront à consacrer à leur logement 1/6 de leurs ressources.

3°) que le prix de revient qui a servi de base au calcul des loyers est un prix irréal, qui néglige certaines charges.

4°) que le taux de 6 % pour la détermination du loyer suppose qu'on a trouvé des capitaux à 3 % et qu'il ne laisse aucune marge de bénéfices.

5°) que, même avec les taux de loyer calculés à 4 %, les familles de trois enfants, dont le salaire est inférieur à 43 francs par jour, ne peuvent se loger, alors que ce salaire doit atteindre 56 francs, pour les familles de quatre enfants.

6°) que le prix moyen du mètre carré de terrain est actuellement au minimum de 500 francs à Paris et de 400 francs dans la proche banlieue, qu'il est impossible de trouver du terrain loti à moins de 10 à 20 francs le mètre en moyenne.

7°) que le prix de revient du mètre de surface d'une construction solide de sept étages est au minimum de cinq mille francs et qu'il ressort à huit cents francs pour une habitation individuelle de trois pièces, construite dans les conditions les plus avantageuses.

C'est en tenant compte de ces considérations que nous entreprendrons la recherche d'une solution.

Importance de l'aide à accorder aux familles nombreuses pour leur permettre d'avoir un logement normal

Familles de 3 enfants							Familles de 4 enfants						
(1) Salaire par jour de travail	(2) moins assurances sociales à 4 0/0	(3) plus allocation familiale	(4) plus allocation d'encou- ragement national	Total	(5) Loyer type	(6) Aide nécessaire	(1) Salaire par jour de travail	(2) moins assurances sociales à 4 0/0	(3) plus allocation familiale	(4) plus allocation d'encou- ragement national	Total	(5) Loyer type	(6) Aide nécessaire
15	0,60	+ 4,64	+ 0,40	19,44	4.000	3.028	15	0,60	+ 7,28	+ 1,60	23,28	4.800	3.636
20	0,80	"	"	24,24	"	2.788	20	0,80	"	"	28,08	"	3.396
25	1,00	"	"	29,04	"	2.548	25	1,00	"	"	32,80	"	3.160
30	1,20	"	"	33,84	"	2.308	30	1,20	"	"	37,60	"	2.920
35	1,40	"	"	38,64	"	2.068	35	1,40	"	"	42,40	"	2.680
40	1,60	"	"	43,44	"	1.828	40	1,60	"	"	47,20	"	2.440
45	1,80	"	"	48,24	"	1.588	45	1,80	"	"	52,00	"	2.200
50	2,00	"	"	53,04	"	1.348	50	2,00	"	"	56,80	"	1.960
55	2,20	"	"	57,84	"	1.108	55	2,20	"	"	61,60	"	1.720
60	2,40	"	"	62,64	"	868	60	2,40	"	"	66,40	"	1.480
65	2,60	"	"	67,44	"	628	65	2,60	"	"	71,20	"	1.240
70	2,80	"	"	72,24	"	388	70	2,80	"	"	76,00	"	1.000
75	3,00	"	"	77,04	"	148	75	3,00	"	"	80,80	"	760
80	3,20	"	"	81,84	"		80	3,20	"	"	85,60	"	520

Sources : Ce tableau a été fait par moi suivant la méthode indiquée ci-après :

(1) Il s'agit du salaire effectif : pour avoir le salaire annuel il faudrait multiplier par 300.

(2) La cotisation d'assurances sociales a été calculée à raison de 4 % du salaire journalier.

(3) D'après barème pondéré moyen des Caisses de Compensation industrielles.

au 1^{er} Janvier 1930, par famille et par jour (Bonvoisin et Maignan, Allocations familiales et Caisses de compensation).

(4) Allocations d'Encouragement National : taux de la loi du 22 Juillet 1923.

(5) Le loyer type tient compte du nombre de pièces nécessaires d'après le critérium du logement normal.

(6) La capacité de paiement est obtenue en multipliant par 300 le chiffre de la colonne total et en prenant le 1/6 du résultat, et l'aide nécessaire est calculée en soustrayant le montant de la capacité de paiement du loyer type.

LIVRE TROISIEME

Les Solutions

PREAMBULE

Le logement familial, véritable aspect du problème

Que l'on se place au point de vue de ses conséquences ou au point de vue des solutions qu'il convient d'y apporter, la crise du logement est avant tout une crise du logement familial.

Tous les fléaux sociaux : insalubrité du logement, maladies sociales : alcoolisme, tuberculose, vénérianisme ont leur origine apparente ou cachée dans l'impossibilité où se trouve la famille de se loger normalement.

Toute solution à la crise du logement, qu'elle touche les classes moyennes ou les classes ouvrières, devra intervenir en considération de la situation de famille.

Le problème du logement, en raison de cette connexité avec le problème de l'existence de la famille, doit être traité comme un problème de défense nationale : défense contre la mortalité, contre la dégénérescence, contre la dépopulation, contre le révolutionnarisme sous toutes ses formes.

La France se dépeuple, parce qu'il ne naît pas assez d'enfants et parce qu'il en meurt trop. L'influence du logement sur la mortalité infantile et sur la natalité n'est plus à démontrer. Il est bien de prolonger la vie des hommes, mais il est mieux de faire vivre les enfants qui naissent et d'en faire naître davantage.

La mortalité infantile, importante chez les familles nombreuses, trouve une explication suffisante dans le fait que la naissance d'un nouvel enfant contraint la famille en augmentant ses charges à déménager pour diminuer sa dépense logement et à aller vivre dans un appartement plus petit, où elle se trouve en état de surpeuplement. Par ailleurs, il est vrai également de dire que la difficulté de trouver un logement assez

vaste à un taux de loyer abordable enlève à la grande majorité des jeunes ménages cette confiance nécessaire à la procréation de nombreux enfants.

Les résultats des efforts qui ont été faits jusqu'à présent dans ces deux domaines : lutte contre la mortalité et relèvement de la natalité sont faibles, parce qu'ils n'ont tenu compte du facteur logement que d'une façon accessoire.

Les décès par 1.000 habitants n'ont passé de 17,6 0/00 en 1913 qu'à 16,9 0/00 en 1924 et à 16,5 0/00 en 1927 (1). Or, un abaissement de la mortalité générale avec gain de 4 habitants par 1.000 habitants aurait sauvé 160.000 français et enrichi le capital humain de 10 milliards et demi de francs.

Quant au relèvement de la natalité, il n'est pas encore suffisant pour compenser la mortalité. La population de la France diminue lentement avec une régularité tragique.

Le seul remède vraiment efficace est dans l'application au logement de l'idée de péréquation des charges sociales.

Dans cette grande erreur de la dépopulation, il y a des coupables et des innocents.

Une profonde inégalité (2) règne entre les départements : certains sont déficitaires à tous les points de vue comme le Lot, d'autres sont excellents sur toute la ligne, comme la Bretagne. La plupart occupent une position intermédiaire, mais avec des degrés : les uns sont déficitaires, malgré l'existence de familles très nombreuses ou par insuffisance de familles moyennes, les autres connaissent un excédent de population grâce à l'absence de fils uniques, de célibataires et de ménages sans enfants.

Dans un même département, ce sont certains milieux, et dans ces milieux certains français qui refusent de faire vivre la France : « les uns sont des forces de vie, les autres des foyers de stérilisation ». Mais notre organisation économique et politique est telle que les individus généreux ne retirent de leurs générosités que des inconvénients et des handicaps ; ce sont les départements les plus peuplés, les familles les plus nombreuses qui supportent le plus lourdement les charges fiscales, les charges militaires, les charges économiques : dans la lutte pour la vie, ils traînent le

(1) D'après M. Rey. *Journal des Economistes* n° 15 février 1929, p. 220, article cité.

(2) Docteur Cauchois : *Démographie de la Seine-Inférieure. Contribution à l'étude comparée de la dépopulation en France. Essai d'une Démographie familiale*. Rouen 1929.

poids mort de leurs enfants, qu'on appellera un jour pour lutter contre des fléaux tels que la guerre, la famine, la maladie et sauver la nation et la civilisation.

Le problème est actuellement national, parce qu'il existe des nations, mais il s'élargira comme s'élargira le cadre des nations lui-même, parce que le progrès exigera que les peuples plus civilisés ne soient envahis par les peuples moins civilisés que dans la mesure où ils pourront les intégrer, élever leur niveau intellectuel, pénétrer leur caractère. La France, même si elle était devenue province de l'Europe ou du monde, devrait-elle connaître l'invasion massive de l'excitation italienne ou de l'embrigadement germanique ? Beaucoup de ceux qui, aujourd'hui, sont hostiles à une politique nataliste n'y consentiraient pas.

Les familles nombreuses sont dans la situation de ces donateurs qu'on bafoue et qu'on accable parce qu'ils ont eu l'imprudence de donner sans condition.

Cette inégalité se révèle sur des plans différents, suivant la forme d'activité envisagée.

On voit ainsi des départements vivre au détriment des autres, nécessiter un personnel administratif qu'ils ne peuvent plus utiliser, avoir un train de vie qu'ils ne peuvent maintenir avec leurs seules ressources; « bien plus, ces départements gaspillent: ils ont une vaste administration pour peu d'administrés, des écoles sans écoliers, une justice sans justiciables, des casernes presque désertes » (1).

Même inégalité entre les familles sans enfants et les familles nombreuses : les unes payant l'impôt du sang, alimentant les caisses de l'Etat, consommant les richesses produites dans une proportion d'autant plus grande que le nombre des enfants est plus important, les autres accumulant les bénéfices réalisés grâce à une production facile, à une fiscalité réduite et vivant largement.

Notre régime démocratique, parce qu'il ne peut donner aux départements peuplés, à la famille nombreuse qu'une représentation électorale réduite est anti familial.

Il semble que l'Etat moderne amenuise la famille et la ro-

(1) Docteur Cauchois. Discours prononcé au 2^e Congrès régional de l'Union des fédérations départementales des Ligues de familles nombreuses de Normandie, tenu à Bernay le 11 octobre 1925. Imprimerie du Journal la Famille nombreuse de Normandie. Rouen.

gne au point qu'un jour elle disparaîtra, comme les Rois de France « amenuisaient » l'unité monétaire en en diminuant le poids. Ils se sont appauvris et la France est actuellement sur le chemin de la ruine.

La solution est dans une politique de péréquation des charges sociales, dans un rétablissement de l'égalité entre la famille qui a fait son devoir et celle qui s'abstient de le faire.

Dans cette politique, tous ceux qui profitent des phénomènes de population ont un rôle à jouer : l'Etat et les collectivités qui recueillent l'impôt, les producteurs qui écoulent leurs produits, les employeurs en général qui réclament une main-d'œuvre abondante et forte.

Chaque année apporte sa contribution à cette idée de péréquation des charges sociales. L'Etat accorde des dégrèvements fiscaux aux personnes chargées de famille et des abattements à la base proportionnels au nombre d'enfants — abattements insuffisants d'ailleurs et dégrèvements établis, suivant des systèmes qui faussent dans l'application ce que contenait la réforme dans son principe (1).

Les communes et les départements n'accordent aucun de ces avantages mais manifestent sporadiquement l'intérêt qu'ils portent en tant que collectivités à la cause familiale, en accordant des primes à la natalité ou en bonifiant les avantages accordés par l'Etat.

Les employeurs tiennent, désormais, compte depuis la loi sur les allocations familiales (1) des charges de famille dans la fixation des salaires qu'ils distribuent.

Mais les allocations versées par l'employeur ou par l'Etat sont insuffisantes pour compenser les charges d'une famille : elles permettent tout au plus à la famille ouvrière de se nourrir normalement et ne contribuent en rien à améliorer les conditions du logement.

La politique d'encouragement à la construction est inopérante, parce que la construction de logements ouvriers, même si elle bénéficie de privilèges exceptionnels, reste financièrement une opération désastreuse, en raison du coût de construction.

(1) Voir Trotabas. La famille et l'égalité fiscale dans les impôts français sur les revenus. *Revue de science et législation financière*, 1927, p. 441.

(1) Loi du 11 mars 1932.

L'idée de péréquation des charges sociales doit pénétrer à son tour dans le domaine du logement.

C'est dans cet esprit que nous entreprenons une recherche des solutions ; nous le ferons en nous inspirant des trois idées suivantes qu'on ne peut méconnaître, si l'on veut arriver à une solution réelle du problème du logement :

Agir sur tous les éléments du coût de construction pour diminuer le prix de revient de l'habitation.

Traiter le problème de la capacité de paiement des locataires, qu'il s'agisse de supprimer les lois sur les loyers ou de résoudre la crise du logement ouvrier, en ne perdant pas de vue les besoins de la famille.

Ne plus se contenter pour le logement ouvrier de solutions d'application partielle ou momentanée, mais envisager une solution définitive et une solution d'ensemble, en tenant compte des habitudes consommatrices ouvrières.

PREMIERE PARTIE

Réduction du coût de construction
et rémunération des capitaux investis

Quelles sont les mesures susceptibles d'améliorer la situation de la construction ? Quelle est la portée de ces mesures ?

Il est nécessaire pour répondre à ces questions de reprendre séparément chacun des éléments du coût de construction, au point où nous les avons laissés. Peut-être comportent-ils des possibilités d'aménagement qui permettraient d'arriver à une réduction du coût de construction ?

Par ailleurs, on peut envisager également une nouvelle orientation de la législation sur les loyers, dont l'effet le plus certain serait de réduire l'écart qui existe entre le minimum qu'implique la rémunération normale du capital investi et la capacité de paiement des locataires.

CHAPITRE PREMIER

LE CRÉDIT

Les difficultés qu'on rencontre, lorsqu'on cherche une meilleure base d'organisation du crédit à la propriété foncière, viennent de l'antinomie qui existe entre les prétentions des emprunteurs et celles des prêteurs.

L'emprunteur a besoin d'un long crédit et d'un crédit bon marché ; le prêteur cherche, dans le taux élevé de l'intérêt, l'assurance qui le garantira contre les inconvénients d'une immobilisation prolongée de ses capitaux et les risques de perte. Il n'acceptera, par conséquent, une diminution du taux de l'intérêt que si on lui donne une garantie sûre qu'il aura la possibilité de faire jouer, en cas d'insolvabilité de son débiteur.

Le problème porte uniquement sur la garantie : la garantie est importante, parce que l'emprunt est long et le crédit est faible, parce que la garantie exigée est importante.

On pourra donc considérer le problème comme résolu, lorsqu'on aura supprimé l'immobilisation du capital et trouvé le moyen de tirer un meilleur parti des garanties offertes par l'emprunteur.

Nous n'avons pas l'intention d'entreprendre, ici, l'exposé de tous les projets de réforme, qui se proposent de mobiliser le Crédit foncier.

Un examen critique des méthodes de mobilisation qui ont reçu la consécration des faits sera beaucoup plus fructueux. Il suffira peut-être de corriger certaines imperfections, pour parvenir à une formule satisfaisante.

SECTION PREMIÈRE

Mobilisation du Crédit foncier**§ 1^{er}. — L'obligation foncière**

L'obligation foncière est incontestablement la meilleure formule de mobilisation du Crédit Foncier.

Titre de créance bénéficiant d'une couverture hypothécaire, elle circule comme une valeur mobilière. Elle est transmissible par simple tradition, par endos ou par transfert sur les registres du Crédit Foncier, suivant qu'il s'agit d'une obligation foncière au porteur ou d'une obligation foncière nominative.

Aucune publicité n'est exigée : la forme des négociations y suffit, et la transmission est aussi parfaite que s'il s'agissait d'une créance commerciale.

D'autre part, la mobilité d'un titre ne dépend pas seulement du procédé par lequel on peut le transmettre ; elle est fonction du nombre des acheteurs, qui sont susceptibles de l'acquérir. Le seul fait qu'un titre peut être introduit à la Bourse ne signifie pas qu'il soit facilement transmissible. Il peut se faire qu'aucun acheteur ne se présente pour l'acquérir ; il peut se faire aussi que les amateurs qui se présentent subordonnent leur consentement à une diminution plus ou moins importante du prix.

Dans les deux cas, le titre n'a plus le caractère de mobilité, que paraissait impliquer le fait qu'il était susceptible d'être introduit sur un marché vaste. Il est négociable dans la mesure où ses détenteurs consentent à perdre tout ou partie de leur capital.

Or, l'obligation foncière présente par rapport aux autres valeurs mobilières cette supériorité d'avoir une valeur stable. Cette valeur, qui séduit tant les capitalistes, est la contrepartie de tout un ensemble de règles et de prescriptions statutaires à caractère obligatoire, touchant la technique des emprunts ou la technique des prêts. Elle résulte également de privilèges accordés au Crédit Foncier, qui facilitent le recouvrement des sommes prêtées, augmentent la sûreté des prêts, diminuent les charges fiscales, ouvrent l'accès de certaines clientèles, que la loi veut protéger. Nous

avons eu l'occasion de définir et de préciser l'ensemble de ces règles; elles sont essentielles et ce serait une erreur que de vouloir y porter atteinte.

En dehors même de ces considérations théoriques, les faits seuls suffiraient à démontrer la valeur de la formule de mobilisation du crédit, adoptée par le Crédit Foncier.

Les conditions particulières de chaque émission, et le taux de l'intérêt que l'organisme émetteur doit offrir à la clientèle capitaliste donnent la mesure de l'ampleur du marché et du degré de mobilité des titres. Or, les émissions du Crédit foncier, lorsqu'elles ont été couvertes, ont toujours eu une influence déprimante sur le marché de l'argent. Même pendant la période de hausse intensive du taux de l'intérêt, leur action modératrice a été particulièrement nette.

Le Crédit Foncier est actuellement l'organisme le mieux armé pour procurer à bas prix du crédit à la propriété foncière : son action sur le marché de l'argent est telle qu'elle dépasse probablement les espérances de ses promoteurs.

Mais encore faut-il que la propriété foncière puisse véritablement profiter de ces conditions avantageuses de crédit ?

C'est une bonne chose que le taux des émissions du Crédit foncier constitue le point de comparaison qu'utiliseront les capitalistes pour déterminer l'importance de la rémunération de leurs capitaux.

Mais il serait mieux encore que l'ensemble des propriétaires fonciers puissent obtenir des prêts aux conditions avantageuses pratiquées par le Crédit foncier, quelle que soit l'importance des sommes dont ils ont besoin, et quelque soit le moment où ils en ont besoin. L'étude que nous avons faite de la politique foncière du Crédit foncier après guerre nous a permis de faire ressortir le sens de la nouvelle orientation qui est la sienne et les inconvénients qui pouvaient en résulter pour le développement de la propriété foncière et l'activité de la construction.

1) Alors qu'à l'origine les prêts fonciers étaient la branche la plus importante de l'activité du Crédit foncier, les prêts communaux et les autres prêts tendent de plus en plus actuellement à absorber ses possibilités de crédit. On observe une double désaffection du Crédit foncier à l'égard des prêts à la propriété : désaf-

fection d'ordre général d'abord, et tendance à ne retenir que les prêts importants, parce qu'à travail égal un prêt plus important rapporte davantage.

2) Se procurer des capitaux par voie d'émission d'obligations est une excellente méthode, qui permet de réaliser une économie très appréciable, mais il peut y avoir un inconvénient à ne disposer que de cet unique moyen.

Il est possible qu'à un grand besoin de crédit de la propriété correspondent des conditions défavorables du marché des capitaux qui rendent impossible une émission d'obligations.

L'expérience des années 1924 et 1925 prouve que cette possibilité n'est pas purement hypothétique et que des phénomènes absolument indépendants de la valeur des obligations foncières peuvent ou les déprécier ou en arrêter l'émission.

Nous avons cherché en son temps à approfondir les causes de ces deux insuffisances de notre organisme de crédit à la propriété : désaffection à l'égard des prêts aux petits propriétaires fonciers, impossibilité de satisfaire les demandes de crédit à certains moments où elles peuvent se faire plus pressantes. Elles nous sont apparues comme une conséquence de règles statutaires très rigides et d'une certaine nonchalance d'un organisme dont les affaires, dans une autre branche, ne cessent de prospérer.

La solution pourrait être trouvée dans une modification des règles statutaires. Mais il faut rejeter cette solution, parce que les règles statutaires ont fait leur preuve. Le rôle du Crédit foncier est d'abord de modérer le taux de l'intérêt ; on porterait atteinte à ses possibilités d'emprunt à bon marché, en l'affranchissant de la tutelle sévère à laquelle on l'a soumis. Cet excès dans la rigidité des statuts est largement compensé par un accroissement de la confiance des détenteurs de capitaux, confiance qui se traduit par une modération du taux d'intérêt.

Mais il est nécessaire de compléter le système de l'obligation foncière, en lui adjoignant une autre méthode de financement des prêts à la propriété. Peut-être trouverons-nous les éléments de cette autre méthode dans la seconde forme de mobilisation du Crédit foncier, mise en application en France : l'obligation hypothécaire au porteur ou à ordre.

§ 2. — Les obligations à ordre ou au porteur

L'introduction dans le domaine civil des clauses à ordre et au porteur et leur application aux titres de créance hypothécaire ne sont pratiquement devenues effectives que depuis cinquante années.

La loi n'y contredisait pas et la jurisprudence avait affirmé la régularité du procédé.

Mais les particuliers ne voyaient pas l'intérêt de cette innovation qui laissait subsister tous les inconvénients des prêts hypothécaires ordinaires : hypothèques occultes, difficultés d'appréciation du gage, de mise à exécution en cas de non-paiement des intérêts ou de non-remboursement.

Pratiquement, l'obligation hypothécaire à ordre ou au porteur n'est entrée dans les mœurs que lorsqu'elle a été adoptée et mise au point par la Société Foncière du Nord de la France.

La Société Foncière du Nord de la France s'est substituée aux prêteurs pour l'appréciation du gage, les particularités de rédaction des actes d'ouverture et de réalisation de crédit, l'accomplissement des formalités hypothécaires, l'encaissement des intérêts, les poursuites éventuelles à exercer, en un mot elle a supprimé toutes les causes d'incertitude et d'ennui qui écartaient les prêteurs.

Ce système offrait aux capitalistes des avantages évidents et qu'ils ont su apprécier : un placement sûr, puisqu'en plus de la garantie hypothécaire ils ont la garantie personnelle de la société, qui s'est constituée caution solidaire ; un titre facilement transmissible, parce que le placement était sûr et négociable suivant les formes commerciales et qu'aucune difficulté n'était à prévoir pour le paiement des intérêts ou le remboursement du capital.

Le succès des cédules a été particulièrement vif, après la guerre.

Le tableau, que nous publions ci-après, fait ressortir la progression ininterrompue du nombre des cédules. Le fléchissement de 1926 est dû à la création de droits d'enregistrement prohibitifs sur les obligations au porteur.

Chose curieuse, il semble que les années 1922-1925 soient des années de pleine prospérité ; alors qu'elles correspondent à

un fléchissement des prêts (1) (sauf en 1924) pour le Crédit Foncier.

C'est donc que le financement des prêts dans le système de l'obligation hypothécaire à ordre ou au porteur est indépendant des conditions particulières du marché et que, même en période défavorable, il reste possible de satisfaire les demandes de prêts, à condition évidemment d'accepter une augmentation du taux d'intérêt, si les prêteurs la demandent.

Mais les espoirs que donnait cette nouvelle forme de crédit n'ont pas eu de lendemain, puisque la Société Foncière du Nord de la France est actuellement en liquidation.

Bien que les raisons exactes de cette chute soient difficiles à connaître, on peut déclarer qu'elle est la conséquence d'une politique de crédit imprudente.

Aux termes des statuts, le conseil d'administration appréciait souverainement s'il y avait lieu ou non d'accorder le prêt demandé. Il n'était tenu qu'à l'observation de la règle sur le quantum du prêt, lequel ne pouvait en aucun cas dépasser 60 % de la valeur du gage. Mais l'estimation du gage était l'œuvre d'un comité d'experts ; et ces experts, en définitive, dépendaient du conseil d'administration.

Il ne semble pas, par ailleurs, que des prêts d'une nature particulière comme les prêts sur hôtels, sur villas, sur casinos ou sur lotissements aient été interdits et exclus du champ d'action de la société.

La particularité de ces constructions, c'est qu'elles sont liées à une opération commerciale et l'emprunteur commerçant est à la merci d'une crise de clientèle : que cette crise se prolonge pendant quelques années, et la société ne touchera ni intérêt, ni capital. Il faudra qu'elle poursuive et exécute son débiteur. Les formalités seront longues ; si la vente a lieu par l'intermédiaire de la justice dans une période de marasme, l'immeuble sera déprécié à cause de son affectation spéciale, et la perte de capital sera définitive.

Que plusieurs de ces défaillances coïncident avec des difficultés de rentrée des intérêts, la liquidité de trésorerie de la so-

(1) exprimés en francs.

**Nombre de cédules placées par
la Société Foncière du nord de la France
de 1918 à 1928**

Années	Cédules au porteur	Cédules à ordre
	Fr	Fr.
1918	65.000	
1919	2 595.000	
1920	14 580.000	
1921	18 870 000	
1922	27.370 000	
1923	29.525.000	
1924	18.810 000	
1925	19.165.000	
1926	15.095.000	27.560.000
1927	14.740.000	26.550 000
1928	8.555.000	107 555 000
Totaux	169.370.000	161.665.000

Sources : « Les obligations hypothécaires à ordre ou au porteur dans la pratique moderne ».
(Maurice Avril, thèse, Paris 1929.)

ciété sera compromise ; la chute dès lors devient fatale, lorsque la politique de prêts a été imprudente.

Cette expérience malheureuse de la Société Foncière du Nord de la France ne doit pas faire rejeter comme imparfait le système de l'obligation hypothécaire au porteur ou à ordre. Nous nous sommes attachés à faire ressortir, dans notre étude sur le crédit à la construction, que le procédé de mobilisation, tout en ayant une valeur propre, peut aboutir à un échec s'il est manié d'une façon imprudente.

La Société Foncière du Nord de la France aurait dû s'inspirer davantage de la sage prudence du Crédit foncier : les prêts pour construction d'hôtel et les prêts sur lotissements relèvent d'une technique particulière ; l'appréciation sévère du gage hypothécaire est une chose nécessaire : il est téméraire d'accorder un crédit plus important sans exiger une garantie supplémentaire équivalente ; c'est, en définitive, aller à l'encontre des intérêts des emprunteurs, parce que les prêteurs auront toujours tendance à compenser l'insuffisance des garanties par un taux d'intérêt plus élevé.

Il faut reconnaître, en outre, qu'une législation fiscale maladroite a paralysé le fonctionnement de l'obligation hypothécaire, tel qu'il avait été conçu à l'origine. Il semble que le législateur se soit ingénié à paralyser la circulation des titres de créance hypothécaire, sous un prétexte qui s'inspire plus de considérations financières et intéressées que de considérations touchant l'intérêt général.

Enfin, il n'existait pas à proprement parler de marché où les titres de créances hypothécaires au porteur ou à ordre pouvaient se négocier librement. Toutes les opérations d'échange se faisaient par l'intermédiaire des notaires qui avaient placé les grosses et qui trouvaient dans leur clientèle d'autres capitalistes susceptibles de reprendre les titres à vendre.

En somme, le système de l'obligation hypothécaire au porteur ou à ordre se caractérise après l'expérience de la Société Foncière du Nord de la France par les deux particularités suivantes :

a) Les prêteurs, qui prennent à leur compte des fractions d'obligation, cherchent moins la mobilité de leur créance qu'une rémunération avantageuse, sûre et exempte des soucis qu'implique normalement une créance hypothécaire.

b) Le système n'est viable que dans la mesure où les notaires consentent à l'appliquer : seuls, ils ont l'autorité et la situation personnelle nécessaires pour faire sortir les prêteurs de leurs réserves, mais la perspective d'honoraires à toucher ne suffit pas, dans la grande majorité des cas, pour obtenir leur adhésion effective. Si leur responsabilité civile et financière n'est pas toujours engagée, leur responsabilité morale est en cause et, dans les régions où les traditions notariales sont restées très fortes, pas un notaire n'acceptera d'engager un de ses clients dans une opération, qu'il n'a pas lui-même contrôlée et appréciée au préalable. Pour qu'ils y consentent, il faudrait que l'organisme intermédiaire ait une réputation et une tradition telles qu'indépendamment de toute garantie hypothécaire ils puissent lui faire confiance.

Autrement dit, dans le système de l'obligation hypothécaire au porteur ou à ordre, tout le succès dépend des méthodes de gestion adoptées par l'organisme intermédiaire.

Il semble, en résumé, que les deux procédés de mobilisation du Crédit foncier que nous venons d'examiner se complètent heureusement.

Le premier permet d'obtenir les meilleures conditions de crédit, mais il est trop dépendant de l'état du marché des capitaux ; le second paraît dégagé de cette influence et il est susceptible de s'adapter plus complètement aux besoins d'une clientèle modeste mais très intéressante.

SECTION DEUXIÈME

Importance du crédit accordé et garantie exigée.

§ 1^{er}. — Position du problème

Le problème de la garantie se pose, de façon entièrement différente, pour le crédit réel et pour le crédit personnel. Dans l'un des cas, on prête à la chose et dans l'autre cas, on prête à la personne.

Lorsqu'on connaît les habitudes de vie et les aptitudes professionnelles de son débiteur, on fait une appréciation subjective de la capacité de son crédit : les limites de ce crédit ne seront

pas les mêmes suivant les débiteurs, cela va de soi, mais elles varieront également suivant les prêteurs, ce qui peut paraître anormal. Des considérations étrangères à la valeur du crédit, comme le degré de parenté, le mérite personnel, interviendront.

Ces appréciations changent très rapidement, aussi rapidement que changent les éléments qui en sont la base ; c'est pourquoi le crédit personnel n'est jamais un long crédit. Il peut se prolonger, mais le prêteur se réserve toujours la possibilité — ne serait-ce que pour maintenir chez son débiteur les sentiments et les attitudes qui ont justifié sa confiance — de réclamer son argent, à des échéances très courtes.

Le prêteur ne consent pas à engager pour longtemps son capital contre une garantie purement personnelle, quel que soit le standing de son débiteur, pour plusieurs raisons dont l'une suffirait : le débiteur est mortel et ses chances de survie diminuent avec le temps.

Le crédit long personnel n'est possible que pour certains organismes spécialisés, qui s'assurent le contrôle de l'affaire qu'ils commanditent, ou organisent une surveillance efficace : il sort des possibilités d'un organisme non spécialisé, à plus forte raison de celles d'un individu.

Dès qu'il s'agit de crédit réel, au contraire, les règles d'attribution du crédit deviennent rigides et sont les mêmes pour tous : l'appréciation est objective et dépouillée de toute considération sentimentale.

Il faut donner au capitaliste ou à l'organisme prêteur, comme contrepartie de l'immobilisation, l'assurance que le capital immobilisé ne se dépréciera pas.

Cette assurance vient d'une affectation privilégiée à la garantie de la somme prêtée d'un gage qui est généralement un immeuble. L'affectation doit être telle qu'elle élimine tous les risques de dépréciation, qu'elle écarte toutes les causes de préférence au profit d'un autre créancier.

Il est certain que l'existence d'hypothèques ou de privilèges généraux et occultes, tels que les hypothèques légales de la femme mariée et du mineur, l'hypothèque judiciaire, le privilège du vendeur sont de nature à rendre délicate la connaissance

exacte de l'état juridique de la propriété foncière. Mais il ne semble pas que les inconvénients qu'on leur prête soient aussi grands qu'on le prétend ordinairement. Le contrat de prêt est toujours notarié et il est rédigé, d'après les règlements de chambres de notaires, par le notaire de l'emprunteur. Or, le notaire connaît bien la situation de son débiteur. Par ailleurs, ces hypothèques et privilèges occultes se justifient par des considérations d'un intérêt supérieur, qu'on n'a pas le droit de sacrifier.

Conclusion un peu sommaire, mais qui a fait l'objet de longs développements, auxquels nous renvoyons (1).

Il en est de même de l'intégrité physique du gage et de ses limites exactes : notre système actuel est bien imparfait, mais la réforme proposée et en particulier l'institution du livre foncier ne laisseraient pas d'avoir de graves inconvénients, qu'il est préférable d'éviter (2).

Il est, par contre, possible d'envisager une amélioration du crédit à la propriété par un aménagement du système de garantie offert.

La limite du crédit est le point où le risque le plus faible cesse d'être couvert. Toute politique qui méconnaît cette règle est vouée à un échec. Elle connaîtra un grand succès, tant que durera la période de prospérité, mais ne résistera pas à la première crise.

L'expérience très longue et très instructive du Crédit foncier a permis de connaître les règles d'appréciation du gage immobilier. Le vrai gage immobilier c'est la terre, l'immeuble de rapport ou la maison d'habitation, en un mot tout ce qui, dans le domaine immobilier, est susceptible d'une utilisation régulière et permanente, d'un rendement stable et certain.

a) L'appréciation de la valeur de ce gage doit être sévère pour plusieurs raisons :

En premier lieu, il est possible que la valeur du gage varie avec le temps ; d'autre part, il faut envisager non pas la valeur telle qu'elle se détermine, après une patiente recherche de l'amatour ou grâce à des négociations habilement menées, mais la valeur d'exécution, en vente publique, abstraction faite par conséquent de toutes les conditions favorables à la vente.

(1) Premier Congrès international de la propriété bâtie. Paris 1900, p. 189. Société des publications scientifiques. Paris 1901.

(2) Congrès de la propriété foncière 1900, p. 174, Paul Dupont, Paris 1901.

b) L'évaluation devra être faite suivant une méthode très définie.

Les procédés d'évaluation tiendront compte d'une part, de la valeur actuelle de capitalisation, en partant du revenu net auquel on applique le taux de capitalisation courant, des bénéfices d'exploitation, du revenu cadastral ou des bases d'imposition sur le chiffre d'affaires et d'autre part, de la valeur actuelle de réalisation déterminée d'après les prix de vente les plus récents d'immeubles voisins répondant aux mêmes caractéristiques et les estimations des polices d'assurances.

Suivant que le terrain est bâti ou non, l'importance de ces deux facteurs varie.

c) Pour parer aux variations arbitraires, la valeur du gage ainsi déterminée sera réduite d'une certaine proportion (50 % au minimum pour le Crédit foncier). Cette marge est destinée à couvrir la dépréciation éventuelle de l'immeuble par suite de fluctuations monétaires ou de modifications dans le revenu.

C'est aller à l'encontre de ces principes que de pratiquer le prêt hypothécaire en deuxième hypothèque, lorsque la première hypothèque a absorbé tout le crédit représenté par le gage offert.

Sauf quelques cas particuliers, qu'on rencontre dans la pratique notariale et qui se justifient par des considérations particulières : courte durée du prêt, crédit personnel très fort, règlement de succession à intervenir, le prêt en deuxième hypothèque dépassant les limites d'appréciation normale du gage n'a que des conséquences désastreuses pour l'emprunteur et pour le prêteur.

Il n'est avantageux pour le prêteur qu'à la condition qu'il se mette à couvert par une augmentation usuraire du taux d'intérêt et par des combinaisons condamnables. Le taux d'intérêt demandé pour les hypothèques de second rang en Allemagne est de 14 à 16 %, et les sommes prêtées ne vont jamais au delà de 80 % de la valeur du gage (1).

Le plus souvent, le prêteur fait souscrire une reconnaissance de dettes pour une somme, qu'il ne fournit pas intégralement et il n'hésite pas, à la première défaillance de son débiteur, à le précipiter vers la faillite, à laquelle il produit pour l'intégralité du prêt, augmenté des intérêts impayés.

(1) La politique du logement en Europe B. I. T. Etudes et documents série g (logement et bien-être) n° 3, p. 354.

Il est certain que de pareils procédés, où le prêteur perd apparemment une partie importante de son capital, contribuent à accroître la méfiance des capitalistes et à augmenter, d'une manière générale, leurs exigences concernant le taux d'intérêt.

Par ailleurs, l'avantage que l'emprunteur recueille de l'opération n'équivaut jamais aux concessions qu'il doit faire, et son crédit n'atteint pas la limite extrême de la valeur du gage offert.

Ce n'est donc pas dans le sens d'un meilleur rendement de la garantie hypothécaire offerte qu'il faut chercher un aménagement.

Si l'on veut que le quantum du crédit soit plus important, il faut trouver une nouvelle garantie pour couvrir les risques non couverts par l'hypothèque.

Et la question s'est posée de savoir s'il ne serait pas possible d'assurer ces risques.

§ 2. — L'assurance-crédit et les prêts hypothécaires

Pas de commerce sans crédit

Pas de crédit sans risque

Pas de risque sans assurance

lit-on en tête d'un important ouvrage consacré à l'assurance des crédits (1).

Le problème de l'assurance-crédit, en matière de prêts hypothécaires, se pose sous un angle double : celui de l'utilité de cette assurance-crédit pour l'emprunteur et celui de la possibilité d'assurer le risque-crédit pour la compagnie d'assurances.

Sous l'angle de l'utilité, il semble que la réponse soit aisée, parce que les avantages sont évidents. Dans le système actuel, l'emprunteur qui demande un prêt en deuxième hypothèque ne trouve de prêteur qu'à la condition de lui donner, sous la forme d'un taux d'intérêt très élevé, la prime d'assurance qui le garantira contre tous les risques éventuels.

La tendance des bailleurs de fonds est de pratiquer le moins possible de semblables opérations.

Mais si « c'est le souci d'une banque, ou d'un bailleur de crédit d'éviter les risques, c'est l'objet d'une compagnie d'assurances de les assumer, parce qu'il s'établit une compensation

(1) César Ancy. Les risques du crédit. L'assurance des crédits, 2^e édition, Paris 1932. Librairie générale de droit et de jurisprudence.

entre les risques bons et mauvais, lorsque les risques assurés sont nombreux.

Cette compensation se traduit par une moyenne de risques qui est d'autant plus stable que les risques assurés sont plus nombreux et qui est nécessairement inférieure à la totalité des risques assurables ».

Dès lors, la prime calculée sur cette moyenne, tout en procurant un bénéfice à la compagnie d'assurances, représentera pour l'assuré un sacrifice moins lourd que le supplément d'intérêts, qu'il était dans l'obligation de verser au prêteur, lorsque celui-ci consentait des avances d'argent non rigoureusement couvertes par l'hypothèque.

Il trouvera plus facilement des crédits plus importants, parce que tous les organismes bancaires, qui reculaient devant une opération dont ils ne pouvaient mesurer les conséquences incertaines, pratiqueront l'opération lorsqu'ils seront en présence d'éléments certains.

Mais le problème est beaucoup plus délicat à résoudre lorsqu'on l'envisage sous l'angle de la possibilité.

« Tout événement qui donne lieu à un dommage peut faire l'objet d'une assurance, quand il a un caractère aléatoire, quand il ne comporte pas de certitude soit de réalisation, soit de non réalisation, et lorsque le risque qui naît de cette incertitude peut être suffisamment précisé et délimité, pour qu'il soit possible d'en fixer le prix » (1).

M. de Mirimonde, conseiller référendaire à la Cour des comptes, donne une définition (2) à la fois plus compréhensive et plus stricte du risque assurable : le risque existe, même si l'incertitude porte sur le moment où se réalisera l'événement et non sur les conséquences et la nature de cet événement, et pour être assurable, il doit être non seulement disséminé et délimité mais encore fréquent.

En résumé, les deux conditions essentielles, pour que l'assurance-crédit soit réalisable, sont en premier lieu l'existence d'un risque, en second lieu l'existence d'un risque prévisible et il est souhaitable que ce risque soit très fréquent.

D'autre part, on peut considérer qu'il existe autant de techniques d'assurances qu'il y a de catégories de risques à assurer.

(1) César Ancy. Rapport aux Conseillers du commerce (1922).

(2) De Mirimonde. L'assurance-crédit dans la Revue Banque 1931-1932.

C'est pourquoi il est nécessaire de définir non seulement la nature du risque, mais encore le rôle qu'est appelée à jouer l'assurance-crédit en matière de prêts hypothécaires.

a) *La nature du risque.*

La question s'est posée, en matière d'assurance des crédits commerciaux, de savoir si un événement aussi dépendant de la volonté d'un individu que l'insolvabilité pouvait faire l'objet d'une assurance.

On a fait ressortir le caractère paradoxal, l'antinomie des mots crédit et assurance, l'un étant synonyme de confiance et l'autre de défiance ; de sorte qu'assurer un crédit, cela équivaldrait à dire que le bailleur de fonds, qui assure le crédit de son débiteur, lui fait du crédit sans confiance.

Ce paradoxe de l'assurance-crédit n'a entravé aucunement son essor en matière commerciale, parce qu'on a compris que le rôle des compagnies d'assurances n'était pas de se substituer aux organismes de banque, mais de prolonger le crédit et la confiance par un renforcement des garanties. L'assurance-crédit commerciale connaît un grand développement à l'étranger, et elle apparaît en France, où on l'utilise pour la vente ou la fourniture d'objets mobiliers payables à tempérament et pour la garantie de traites émises.

Le seul fait que l'assurance-crédit est pratiquée avec succès en démontre la possibilité en matière commerciale. Et il n'est pas osé de considérer que cette démonstration doit s'étendre à l'assurance-crédit, en matière de prêt hypothécaire.

Dans le domaine civil, en matière de prêts hypothécaires, on demande à l'assurance-crédit de garantir le prêteur : individu ou société de banque, contre les risques de perte du capital immobilisé et de lui permettre de consentir des prêts à très long terme au delà de la première hypothèque, dans les conditions normales du crédit garanti.

Mais alors que dans le crédit commercial, les limites du prêt sont celles de la confiance, en matière civile, elles sont définies par la valeur du gage donné en garantie. Le crédit est fait non à la personne mais à la chose ; la volonté de l'accrédité influence, d'une façon très atténuée, la valeur du gage qui dépend d'autres éléments, que nous définirons.

Il semble donc que le crédit réel se prête mieux à l'assurance que le crédit personnel.

Ceci dit, voyons quelles sont les caractéristiques du risque crédit hypothécaire :

1°. — Le risque crédit hypothécaire est un risque d'insolvabilité, et non un risque de trésorerie.

Ce que l'on demande à l'assureur, c'est de payer l'indemnité lorsque l'insolvabilité sera constatée et non lorsque l'accrédité n'aura pas fait honneur à ses engagements, en ne payant pas ses annuités par exemple. D'autre part, il ne s'agit pas de l'insolvabilité de l'individu, mais de l'insolvabilité de la chose, du gage, si l'on peut parler ainsi.

C'est au moment où le gage est réalisé par l'organisme prêteur par suite du défaut de paiement des annuités, que l'on est en mesure de constater si la valeur de réalisation est suffisante pour rembourser le capital prêté, les intérêts avancés et les frais exposés.

Les organismes de prêts à long terme ont une technique de prêts qui tient compte des lenteurs de réalisation du gage : ce ne sont pas les difficultés de trésorerie qu'ils redoutent, ce sont les risques de perte.

Ce qui prouve que la garantie recherchée porte bien sur l'insuffisance de la chose, c'est que rien ne s'opposera à ce que la compagnie d'assurances, comme conséquence de son paiement, se fasse subroger par l'organisme prêteur dans tous ses droits, pour tenter une récupération de l'indemnité versée sur les autres éléments de fortune du débiteur.

L'insuffisance du gage ne coïncide pas toujours avec l'insolvabilité totale ou même partielle du débiteur.

Pratiquement, la cessation de paiement des annuités est l'indice le plus certain de la défaillance complète des accrédités et on ne pourrait tirer argument de cette particularité pour prétendre que la compagnie d'assurances a joué le rôle d'avaliste du débiteur.

Cette défaillance ne se produit généralement qu'au dernier moment, lorsque l'accrédité a épuisé tous ses moyens de crédit réels ou personnels.

La grande majorité des auteurs (1) sont d'accord pour re-

(1) A. de Mirimonde. L'assurance-crédit. Banque 1931, juin, p. 421, juillet, p. 514.

connaître que s'il s'agit bien là d'une perte assurable et non d'une opération bancaire.

« L'effet principal et naturel de l'assurance-crédit consiste à indemniser les producteurs des pertes exceptionnelles occasionnées par l'insolvabilité de leurs débiteurs ». Dans l'opération de crédit, le producteur (de crédit) c'est le banquier ; il veut, par le moyen de l'assurance, éviter « une perte de substance ».

Cette perte de substance s'analysera pour lui dans la perte du capital qu'il a par ailleurs emprunté, des intérêts qu'il est obligé de verser, et des frais qu'il a exposés. La seule perte non assurable pour le banquier, c'est le bénéfice qu'il n'a pu réaliser : rien n'empêche d'admettre que ce bénéfice ne sera pas couvert par l'assurance, et qu'il constituera la quote-part du risque restant à la charge du banquier, bénéficiaire de l'assurance.

La perte assurable, en crédit, dit M. R. Michel (1) est le montant de la valeur dont le patrimoine du créancier se trouve diminué, une fois achevées les opérations légales d'exécution prises contre les biens actuels du débiteur.

Un autre argument milite en faveur de cette conception : l'assureur ne participera pas à l'examen des garanties, qui sera fait par l'organisme de Crédit Foncier, il prendra simplement connaissance du résultat, pour apprécier l'importance du risque à courir, alors qu'un avaliste aurait imposé son intervention effective et discuté lui-même le gage.

2. — Tous les éléments du risque d'insuffisance du gage ne pourront être garantis.

Une particularité du crédit hypothécaire, c'est qu'il n'est pas facile de le classer en fonction de sa destination et de son emploi.

Le crédit obtenu aura-t-il le caractère de crédit à la production, ou de crédit à la consommation ?

Dans l'hypothèse où il est investi dans une opération productive, servira-t-il à créer une entreprise, développer des immobilisations — c'est l'hypothèse de l'opération de construction — contribuera-t-il à la formation d'un capital circulant ?

Ou bien ce crédit est-il de nature à maintenir un train de vie, momentanément menacé par la disparition de ressources accessoires ?

(1) R. Michel. L'assurance-crédit en droit comparé, p. 33. Paris 1930.

Ce sont autant de questions qui influenceront sur la fréquence du risque.

D'autre part, dans quelle proportion les conditions qui agissent sur « la solvabilité du gage » doivent-elles être retenues pour l'estimation du risque ?

Quelle est pour reprendre la classification adoptée par M. H. S. Spain (1), à l'assemblée générale de l'association internationale pour le développement de l'assurance-crédit, tenue à Berlin, les 3 et 4 Juin 1930, l'intensité des conditions qui influenceront certainement la solvabilité du gage, de celles qui l'influenceront probablement et de celles qui pourraient l'influencer ?

Autant de questions que pose le problème de la délimitation du risque.

L'objection qu'on fera le plus souvent à une tentative d'organisation d'assurance-crédit en matière hypothécaire se fondera sur le défaut de fréquence du risque. Il est certain que l'utilisation la plus fréquente, qui est faite du crédit hypothécaire, s'exprime dans la création d'un capital fixe ou dans une immobilisation prolongée, puisque le crédit ainsi accordé est un crédit à long terme. Lorsqu'un propriétaire d'immeuble hypothèque son bien pour construire un autre immeuble, pour développer les possibilités d'affaires de son usine, l'opération ne présente d'intérêt que si elle est à longue échéance.

Or, dit-on, en raison de l'importance et de la durée d'un pareil crédit, des précautions que prend le prêteur avant de le donner, du temps dont il dispose pour étudier l'affaire, de l'impossibilité pratique où le débiteur sera d'accorder des crédits de même nature à des tierces personnes, « l'opération reste isolée et ne fait pas partie d'une longue chaîne de crédits étroitement liés ». Le risque ne peut venir que d'une erreur d'estimation de la part du créancier, ou de la survenance de circonstances catastrophiques. Dès lors, l'assurance-crédit peut jouer évidemment un rôle, mais ce rôle sera minime.

Ce raisonnement est d'une logique rigoureuse si l'on envisage les conditions normales de crédit hypothécaire, puisque le montant du prêt accordé a été réduit de la proportion jugée nécessaire pour couvrir tous les risques éventuels. Mais il n'en est plus de même, lorsque l'assurance-crédit a pour contrepartie un accrois-

(1) D'après César Ancy. *op. cit.*, p. 32.

sement équivalent du montant de prêt : l'hypothèque ne couvre plus entièrement tous les risques ; l'assurance-crédit aura à intervenir pour garantir cette imprudence particulière de l'organisme prêteur, qui avance des sommes plus importantes que ne le lui permettent les règles d'une politique prudente de crédit ayant reçu la consécration de l'expérience.

La situation de la banque foncière ne serait plus celle d'un prêteur, mais celle d'un vendeur qui n'exigerait aucun paiement comptant et qui aurait accordé à son acquéreur un temps très long pour s'acquitter, moyennant le paiement d'un intérêt.

Il est à la merci d'une mauvaise gestion du débiteur, ou d'une crise qui réduira brutalement le revenu de la propriété mobilière ou immobilière vendue.

D'autre part, il ne s'agit plus d'envisager un cas isolé, celui de l'accrédité, mais la multitude de cas que pose pour un organisme important chaque attribution de prêts. Il y a un risque assurable par prêt et rien n'empêcherait la compagnie d'assurances, qui assumerait ces risques, d'avoir la clientèle d'autres organismes prêteurs.

Par ailleurs, s'il est extrêmement rare que le crédit obtenu par un emprunt hypothécaire soit utilisé en vue de la création d'un capital circulant, il est assez fréquent, au contraire, qu'il s'engloutisse dans une opération de consommation. Le propriétaire qui a pensé trouver dans son immeuble le meilleur placement, pour assurer son existence, lorsque son activité sera diminuée par l'âge, est gêné par suite d'une insuffisance de rendement de l'immeuble due à une défaillance de son locataire, ou à une baisse générale des locations. Il a recours à l'emprunt et, chaque année, il dépense pour les besoins de son existence une fraction de capital. Il espère que la mort l'emportera avant que la réserve de capital soit totalement épuisée ; ses héritiers rembourseront en vendant l'immeuble après sa mort.

Cette forme de prêt comporte des risques plus considérables, puisque l'opération de consommation n'est compensée par aucune autre forme d'amortissement que l'amortissement de la vie.

Elle sort du domaine de l'assurance-crédit et elle trouve dans le contrat de vente moyennant une rente viagère une formule beaucoup mieux adaptée.

Le problème de la délimitation du risque ne présente donc pas de difficultés particulières.

La couverture demandée par la Banque foncière est une couverture d'ordre financier.

Très peu de conditions influenceront *certainement* sur le risque financier, parce que le facteur personnel dans les variations de valeur du gage est insignifiant.

Un premier risque réside dans l'appréciation de la valeur du gage : elle est l'œuvre d'experts spécialisés, qui ont une tendance à sous-estimer ce gage de façon à être certainement à l'abri des risques de dépréciation.

Le second risque résulte des variations dans la valeur du gage ; or, l'influence personnelle du débiteur sur ces variations est très réduite : il peut de son fait compromettre la valeur de l'immeuble soit par un mauvais entretien, soit par des locations malheureuses, mais un propriétaire en vient rarement à ces extrémités de façon délibérée. Il n'en est pas de la propriété foncière comme d'un fonds de commerce ou d'une entreprise commerciale ou industrielle, où la négligence a souvent des conséquences catastrophiques : il faut une volonté bien arrêtée pour compromettre la valeur d'un immeuble, là où pour toute autre forme de propriété, il suffirait d'être négligent ou incompetent.

Les conditions qui provoquent *probablement* des variations de valeur de l'immeuble sont « les fluctuations du marché, les spéculations, les lois sociales ».

En matière immobilière, ce sont tous les facteurs qui touchent au problème financier de la construction, les lois sur les loyers exceptées — les différents éléments du coût de construction : crédit, terrain, matériaux, main-d'œuvre, impôts — et les causes qui font varier la demande de logements en quantité : population et en qualité : capacité de paiement des locataires.

Enfin, parmi les conditions qui peuvent influencer la valeur d'un immeuble se trouvent les grands bouleversements d'ordre financier : troubles monétaires, lois sur les loyers, d'ordre politique : guerre, ou d'ordre atmosphérique : cyclone, tremblements de terre.

Ce sont des risques non assurables et leur assurance ne présente pas un intérêt tellement grand : les gouvernements interviennent toujours, lorsqu'il y a une calamité publique ; et les

autres risques aboutissent généralement au moratoire légal ; or le moratoire s'étend à tout le monde, débiteurs et créanciers.

Toutefois, la compagnie d'assurances le Nord (1) a établi une police qu'elle nomme assurance hypothécaire « tous risques » et qui garantit l'assuré « contre le préjudice qu'il pourrait éprouver, en sa qualité de créancier hypothécaire ou privilégié, si son gage devenait insuffisant, par suite de la destruction totale ou partielle de l'immeuble affecté à la garantie de sa créance ».

L'assurance ne s'applique que dans la mesure où ladite créance serait intervenue en ordre utile sur gage existant, la veille du sinistre.

Par destruction totale ou partielle, il faut entendre toute détérioration matérielle résultant d'une cause indépendante de la volonté de l'assuré, telle que : incendie, explosion, chute de la foudre, feu souterrain, grève, mouvement populaire ou émeute (sauf en cas d'état de siège ou de loi martiale), etc... l'énumération n'est pas limitative.

Ne sont pas considérées comme destructions, par contre, les détériorations lentes résultant de la vétusté, du défaut d'entretien, de l'action des eaux, de l'humidité, ni les dépréciations résultant de modifications dans les plans ou de causes économiques, législatives ou fiscales ou d'une cause quelconque, autre qu'une destruction matérielle.

Mais l'expérience n'a pas encore fait ses preuves.

Quant au risque de taxation des loyers, il semble qu'il soit assurable ; ses effets ne sont que partiels, sa durée est généralement réduite.

3. — Les principes de division des risques et de sélection des risques sont automatiquement respectés.

L'assureur prudent divise le risque qu'il assure.

Cette division des risques est impliquée par la nature même du crédit hypothécaire.

En premier lieu, une certaine quote-part du risque est laissée à la charge du bénéficiaire de l'assurance. L'organisme prêteur est responsable pour la fraction de crédit couverte par l'hypothèque : cette responsabilité et le souci de maintenir intacte la réputation de sécurité absolue, qui lui permet d'avoir des capi-

(1) Le Nord, Compagnie d'assurances contre l'incendie, les accidents et les autres risques, ayant son siège social à Paris, 20 et 22 rue Le Peletier (9^e).

taux à meilleur compte, l'inciteront à la prudence et l'empêcheront de multiplier les crédits hasardeux. Le bénéficiaire de l'assurance reste automatiquement intéressé à la bonne fin de l'opération.

Par ailleurs, il est facile de prévoir qu'en toute hypothèse, si l'assurance joue, il perdra le bénéfice de l'opération et ne fera qu'éviter une perte. Mais il serait inutile d'exiger une participation plus importante, parce que l'action du prêteur sur le succès de l'opération se limite pratiquement à l'appréciation du gage. Il n'existe pas en matière civile, comme en matière commerciale ce que l'on appelle une perte normale et une perte exceptionnelle : toute perte est exceptionnelle. Tout l'équilibre financier d'un organisme comme le Crédit Foncier est basé sur l'inexistence des pertes, parce que toute prévision de perte se traduirait par une augmentation du taux de l'intérêt et que le taux d'intérêt est limité tout au moins en ce qui concerne le Crédit Foncier.

Il pourra être utile pour l'assureur de fixer un maximum de garanties, mais ce maximum ne devrait pas, semble-t-il, être inférieur à 90 %. Une marge de 10 % est très suffisante pour couvrir les frais de réalisation ; le risque ne reste jamais longtemps à son degré d'importance maxima, parce que la majorité des contrats de prêts hypothécaires prévoient soit un remboursement par annuités, soit des remboursements anticipés par fractions.

Enfin, l'assureur pourra avoir recours à la coassurance ou à la réassurance.

Quant à la sélection des risques, elle sera réalisée du fait que l'organisme prêteur exigera que tous les crédits, qui ne sont pas couverts rigoureusement par l'hypothèque, soient assurés.

L'assurance ne sera pas nécessairement l'assurance des plus mauvais crédits : elle garantira tous les risques quels qu'ils soient, puisque la politique de l'organisme prêteur consiste à les écarter tous sans considération de leur nature.

Division et sélection permettront leur compensation.

Et cette compensation jouera pleinement si les opérations de prêts sont faites sur des immeubles à affectation variée : immeubles de rapport, gammes de culture diverses, et pour des échéances différentes.

Le prototype des organismes de crédit hypothécaire : le Crédit Foncier remplit à souhait ces conditions ; son activité pour les prêts fermes s'étend à la France, à l'Algérie, à la Tunisie et

au Maroc ; si les ouvertures de crédit sont limitées pratiquement à la région parisienne, aucun obstacle théorique ne s'oppose à ce que toutes les villes de France bénéficient de ses avances et il suffirait d'un faible effort d'organisation pour y parvenir.

Presque tous les organismes de Crédit foncier, en outre, font en même temps des opérations à court terme et à moyen terme et des opérations à long terme.

Enfin, les immeubles paraissent plus à l'abri des conséquences d'une crise mondiale que les entreprises commerciales et l'assurance-crédit hypothécaire serait peut-être de toutes les branches d'assurance-crédit celle où le délicat problème d'assurance posé par une crise généralisée serait le plus facile à résoudre.

b) *La prime.*

Pour que l'assurance-crédit hypothécaire présente un intérêt et soit praticable, il est nécessaire que l'importance de la prestation exigée par l'assureur pour la couverture des risques soit inférieure au supplément d'intérêt exigé en l'absence d'assurance, pour un même crédit non couvert.

La détermination du taux de la prime passe par deux phases : la phase empirique et la phase scientifique.

La détermination scientifique du taux de la prime est la conséquence d'un calcul strictement mathématique basé sur des données d'expérience concernant la fréquence et l'importance des risques mauvais.

Quant à la détermination empirique, elle s'inspire de principes sur lesquels nous devons insister un peu.

1° Le taux à appliquer à une opération d'assurance-crédit doit être d'autant plus élevé que la durée du crédit accordé est plus longue.

2° L'importance de la prime est proportionnelle à la gravité des risques à envisager pour chaque période définie.

3° La prime est fixée d'après la somme totale garantie.

4° Le taux pur de la prime doit s'accroître de chargements destinés à couvrir les frais généraux de la compagnie d'assurances et la marge de bénéfices.

La première règle se justifie par le souci d'éviter que l'assuré ne soit tenté d'élargir inconsiderément la durée des crédits, uniquement parce qu'il sait que les risques sont assurés, et par un

fait d'expériences à savoir que les risques sont d'autant plus grands que le crédit est plus long.

C'est un principe exact, lorsqu'il s'agit de crédit personnel, mais dont les circonstances particulières du crédit réel doivent atténuer les effets. Le principe en effet, en matière de crédit réel, c'est que par le système de l'annuité ou par tout autre moyen analogue l'importance du crédit engagé s'amortit avec le temps. D'autre part, il ne semble pas que les chances d'insolvabilité augmentent avec la durée du prêt : s'il y a un risque du fait du débiteur, il se révélera dès les premiers paiements : si le risque est le fait d'événements imprévisibles, plus tard il se révélera et moins ses conséquences seront graves, puisque le crédit s'amortit. De sorte qu'en définitive cette règle ne doit pas jouer. Rien ne s'oppose, par contre, à ce que la prime soit proportionnée à la gravité du risque ou à l'importance du crédit accordé. Tous les organismes prêteurs n'ont pas les mêmes principes rigoureux dans l'appréciation des gages et l'attribution des crédits : chacun d'eux aura son tarif ou sa cote.

Enfin, il est normal qu'un tarif minimum soit établi pour qu'en toutes circonstances les frais généraux soient couverts et le bénéfice de la compagnie assuré.

La prime sera de préférence fixe et le montant pourra en être avancé par l'organisme prêteur en plus du montant du crédit demandé ; puisqu'il s'agit d'une garantie, il importe qu'elle soit donnée avant le prêt.

c) *L'indemnité.*

Nous avons déjà défini le quantum de l'indemnité : l'assurance devra couvrir au minimum 90 % du risque.

— la quote-part restant à la charge du bénéficiaire de l'assurance devra se limiter au manque à gagner.

— en aucun cas, l'assurance ne devra imposer une clause de franchise, puisqu'il n'existe pas de perte normale.

Pour que le contrat profite à l'organisme prêteur et lui serve de garantie, il sera nécessaire d'y introduire une clause de délégation par l'assuré au profit du banquier. Cette délégation sera parfaite et aura un effet novatoire, de façon qu'aucune échéance opposable à l'assuré ne puisse être opposé à la banque bénéficiaire de l'assurance.

La dernière question qui se posera sera celle de la récupé-

ration par l'assurance de l'indemnité. Nous l'avons déjà tranchée, puisque nous avons admis que rien ne s'opposait à ce que l'assureur, comme conséquence du paiement de l'indemnité, soit subrogé aux droits de la banque pour poursuivre, postérieurement à l'exécution du gage, le débiteur sur les autres éléments de sa fortune.

Quelques tentatives d'assurance-crédit hypothécaire ont été faites par des compagnies françaises d'assurances, mais aucune d'elles ne s'inspire complètement des principes que nous venons d'énoncer.

Le Nord a créé une police d'assurance hypothécaire « tous risques » qui ne garantit, comme nous l'avons vu, que les pertes résultant de la dépréciation du gage, par suite de détérioration matérielle, à l'exclusion de toutes les causes économiques.

L'Urbaine Seine a entrevu la création d'une police, mais ne l'a pas réalisée.

La compagnie d'Assurances Générales et la Confiance ont organisé deux systèmes d'assurance-crédit hypothécaire, qui l'un et l'autre ont échoué parce qu'ils relevaient plus de la banque que de l'assurance.

La compagnie d'Assurances générales garantissait la suffisance du gage, le recouvrement des soldes de prix de vente et des soultes de partage, le service des intérêts. Les deux premiers risques sont assurables, parce qu'ils constituent des risques de paiement, mais le troisième risque est un risque de trésorerie, qui n'est pas assurable. Les prêts ne devaient en aucun cas dépasser 60 % du gage. L'immeuble était estimé par les architectes experts de la compagnie.

20 ou 30 polices ont été signées : elles assuraient des créances hypothécaires garanties par des immeubles de la région de Nice, mais trois sinistres, qui se produisirent après une baisse de la valeur des immeubles dans la région, absorbèrent la totalité des primes encaissées.

A la suite de cet échec, la compagnie d'Assurances Générales a relevé ses tarifs et pratiquement elle a cessé d'effectuer des opérations de cet ordre (1).

(1) Actuellement, pour un prêt au taux de 7 %, la prime est de 0,39 %, si la garantie porte sur le risque de non paiement du capital après clôture de l'ordre et de 0,69 % si à la garantie de ce risque on ajoute la garantie du paiement des intérêts jusqu'au remboursement.

La Confiance intervient dans les contrats d'obligation hypothécaire pour cautionner le paiement des intérêts, du principal et des accessoires de la créance hypothécaire, moyennant une prime annuelle de 0,50 % du capital. Mais elle n'accorde ce cautionnement qu'à la condition que le prêt soit effectué par son intermédiaire et surveillé par elle : elle peut donc limiter à son gré l'importance du crédit accordé. En intervenant ainsi, la Confiance agit comme une Banque foncière et non comme une compagnie d'assurances. Son cautionnement est de même nature que celui de la Foncière du Nord de la France ou de l'Association foncière et immobilière. L'initiative de la Confiance fut sans portée.

Ces deux échecs ne peuvent être évoqués comme une preuve de l'impossibilité pratique de l'assurance-crédit hypothécaire, puisqu'ils ont été faits en marge des conditions que nous avons définies.

SECTION TROISIÈME

Conclusion

En résumé, les trois conditions nécessaires pour que les organismes de Crédit foncier apportent une aide efficace à la construction sont les suivantes :

1. — Un large marché où il est possible en temps normal de drainer des capitaux à un taux d'intérêt avantageux.
2. — Une organisation décentralisée qui permet d'atteindre les petits emprunteurs et de s'assurer un marché financier annexe à l'abri des fluctuations monétaires.
3. — Un système de garanties qui élargit considérablement les limites du crédit à long terme.

Il n'est pas impossible de réaliser ces trois conditions. Le Crédit foncier possède un grand marché financier : c'est la première condition ; les notaires par leur organisation et par leur situation sont susceptibles d'atteindre tous les emprunteurs, ils développeront le système de l'obligation au porteur ou à ordre, le jour où l'organisme intermédiaire leur donnera des garanties suffisantes : c'est la seconde condition ; enfin avec un judicieux système d'assurance-crédit, il est possible de tirer un meilleur parti du gage hypothécaire : c'est la troisième condition.

Nous allons préciser notre pensée.

Il est nécessaire de maintenir intacte l'organisation actuelle du Crédit foncier qu'il s'agisse de la technique des prêts ou de la technique de l'emprunt. C'est sur cette organisation que viendront se greffer, pour en étendre la portée et les effets, les obligations hypothécaires au porteur ou à ordre d'une part, et l'assurance-crédit d'autre part.

Pour que ce prolongement d'activité ne mette en œuvre aucun principe qui vienne contrarier les règles statutaires du Crédit Foncier, quelles conditions sont nécessaires ?

Il faut, dominant tout, une saine tradition de prudence et d'honnêteté : c'est pourquoi nous pensons que la réforme pourra se réaliser par le concours du Crédit Foncier d'une part et de la corporation des notaires d'autre part.

Les autres principes sont d'ordre technique :

Les prêteurs veulent un placement sûr et mobilisable, les emprunteurs un crédit large, long et bon marché : l'opposition de ces prétentions peut se concilier si l'organisation intermédiaire prend à sa charge, moyennant une rémunération, ce qu'elles ont d'inconciliable.

Pour que les prétentions des prêteurs soient satisfaites :

1. — Il faut que le remboursement du capital à l'échéance et le paiement régulier des intérêts soient garantis.

Cette garantie sera assurée par l'hypothèque d'une part, et par le cautionnement du Crédit foncier d'autre part.

Le Crédit Foncier aura la même responsabilité que celle qu'il assume actuellement à l'égard de ses obligataires : la seule différence, c'est que l'obligataire bénéficie d'une hypothèque collective, alors que dans l'obligation hypothécaire le prêteur conservera une garantie hypothécaire individualisée.

Le paiement des intérêts sera assumé par le notaire du prêteur, soit sur présentation de coupons d'intérêts délivrés par le Crédit Foncier, soit par tout autre système ; il sera obligatoirement fait dans un délai à déterminer après l'échéance exacte (15 jours par exemple). C'est le Crédit foncier qui devra supporter les conséquences de la négligence de l'emprunteur, qui tardera à payer ses annuités.

Le remboursement, sauf le cas de prorogation de délai régulièrement consentie par le créancier, sera assuré à l'échéance exacte par le Crédit Foncier.

Comme contrepartie de ces obligations, le Crédit foncier sera subrogé dans tous les droits du prêteur, qui ne pourra en aucun cas s'entendre ou transiger avec le débiteur en dehors de lui ; il lui sera ainsi possible de se servir de tous les moyens mis par la loi à sa disposition pour le recouvrement de ses créances.

2. — Il faut que le placement soit mobilisable facilement.

Un placement est facilement mobilisable, lorsque, dans un temps très court, il est possible de céder le titre, qui le représente, pour un prix qui exprime exactement sa valeur.

Grâce à sa forme, l'obligation au porteur ou à ordre pourra être négociée par le prêteur lui-même. S'il ne trouve pas d'amateur, il est possible que son notaire lui en trouve un dans sa clientèle. Enfin, le Crédit foncier pourra, sous certaines réserves, être lui-même l'acquéreur du titre de créance.

La cession sera d'autant plus facile qu'elle n'entraînera aucun frais particulier, puisque le droit de cession de créance n'est exigible que lorsque l'obligation a été souscrite dans la forme nominative.

Le rachat du titre de créance par le Crédit Foncier pourra pratiquement s'effectuer dans presque tous les cas.

Le Crédit Foncier se trouve, en effet, en présence de deux catégories de remboursements anticipés : les remboursements anticipés exceptionnels demandés par le débiteur, les remboursements anticipés imposés par le système de l'annuité, puisque chaque annuité contient une fraction de capital. Quel usage le Crédit Foncier pourra-t-il faire de ces fonds pour respecter la règle de l'équilibre des obligations et des prêts ?

Il ne peut être question ni de tirage au sort, ni de rachat en bourse, comme pour les obligations foncières.

Une certaine fraction sera réinvestie dans de nouveaux prêts, mais le surplus restera disponible et pourra servir au rachat des titres de créances.

Il n'est pas nécessaire, d'ailleurs, d'imposer au Crédit Foncier l'obligation de donner satisfaction immédiatement à toutes les demandes de rachat présentées par les prêteurs : il le fera dans la mesure où il disposera des capitaux remboursés.

Si les demandes de cession de créance sont plus abondantes

que les sommes remboursées disponibles, le Crédit Foncier établira un ordre d'inscription.

Un pareil mécanisme de rachat aura l'avantage de permettre au Crédit Foncier de maintenir l'équilibre entre la valeur de ses engagements et la valeur des prêts consentis, conformément à ses statuts, et de donner aux capitalistes la certitude qu'ils trouveront, dans un délai assez bref, un acquéreur pour le titre de créance qu'ils désirent mobiliser.

Le Crédit Foncier pourra même, dans certaines circonstances, prêter à court terme sur nantissement des titres de créance placés par son intermédiaire.

Le placement hypothécaire ainsi compris aura tous les avantages des valeurs mobilières et il ne comportera pas les risques de dépréciation, de panique financière, d'impositions arbitraires et excessives ; il sera sûr, mobilisable et d'un rendement plus avantageux.

L'emprunteur quel que soit l'usage qu'il entend faire de son crédit veut avant tout qu'il soit abondant, et qu'on le lui accorde rapidement.

Ce sont des avantages qu'il paie volontiers.

1° Les prêts ne seront accordés rapidement que si le Crédit foncier dispose d'une organisation décentralisée.

Quelle est la banque qui peut s'offrir le luxe d'une succursale dans chaque chef-lieu de canton, sans avoir à faire face aux frais d'entretien d'un immeuble, d'un personnel, et qui dispose pour diriger cette succursale d'un directeur ayant l'expérience des affaires, la compétence juridique et l'honnêteté de la très grande majorité des notaires.

Les notaires forment une corporation forte de ses traditions, contrôlée, surveillée par des commissions professionnelles et dont le niveau intellectuel et moral reste encore très élevé, malgré certaines défaillances isolées.

C'est à cette corporation que le Crédit foncier devrait faire appel pour étendre son action.

Il est normal que le Crédit foncier envoie ses experts pour apprécier la valeur des gages, lorsqu'il s'agit de prêts très importants, puisqu'il a toute la responsabilité de l'opération.

Il n'en est pas moins vrai que cette enquête à laquelle se livre l'inspecteur du Crédit foncier, avant que le crédit ne soit accordé,

est presque toujours la cause de la lenteur avec laquelle les prêts sont consentis.

Il serait possible de transformer cette inspection et d'en faire un contrôle et non une expertise préalable.

Le rôle de l'inspecteur consiste surtout, outre l'examen des titres de propriété, à se rendre chez les notaires pour recueillir leur opinion sur la valeur des immeubles, chez les receveurs d'enregistrement pour connaître les évaluations fiscales qui ont pu être faites, chez les agents du fisc, pour connaître le produit taxé, chez l'intéressé lui-même pour voir la propriété.

Ce sont des démarches que le notaire est plus à même de faire et qu'il exécutera plus rapidement.

Il connaît la propriété : il a négocié le plus souvent les ventes et les baux qui la concernent, l'emprunteur est son client et il sait apprécier exactement sa solvabilité.

Mais c'est justement parce que le notaire a un intérêt de clientèle que le Crédit foncier se défie de ses estimations. Il n'est pas impossible toutefois de neutraliser cette influence.

a) On pourrait imposer aux notaires un partage de responsabilité sur le montant du prêt que le Crédit Foncier aura été amené à consentir, à la suite de l'estimation du bien, à condition évidemment que cette responsabilité soit limitée aux cas de défaillance constatée où la perte est imputable à une estimation frauduleuse ou maladroite.

b) Les examens professionnels imposés aux notaires pourraient comporter un programme réduit, qui serait le reflet des connaissances particulières exigées des inspecteurs du Crédit Foncier.

c) Le Crédit Foncier pourrait exiger que l'estimation proposée soit justifiée par la production de pièces à l'appui.

d) Il aurait toujours la possibilité de faire exercer un contrôle périodique par ses inspecteurs.

e) Si un notaire faisait des estimations anormales, il n'existerait aucun obstacle à ce que le Crédit Foncier cesse de traiter avec lui et s'adresse à l'un de ses confrères.

f) Ces mesures pourraient faire l'objet d'une application progressive en commençant par les prêts les moins importants.

Les notaires pourraient servir d'intermédiaires aussi bien pour les prêts fermes que pour les ouvertures de crédit.

Les moyens ne manquent donc pas pour rendre cette réforme réalisable.

2. — Il faut élargir le cadre des prêts par le système de l'assurance-crédit.

L'assurance-crédit, qui est théoriquement réalisable en matière hypothécaire, ainsi que nous l'avons surabondamment prouvé, présenterait des avantages particuliers, si elle était appliquée par le Crédit foncier.

Les privilèges, dont il jouit comme banque de crédit, contribuent en effet à diminuer les risques, parce qu'ils autorisent une exécution rapide du gage en cas de défaillance, augmentent la sécurité des prêts, en écartant la menace d'hypothèques occultes, procurent des avantages d'ordre financier par des exemptions d'impôt.

Par ailleurs, la clientèle vaste et variée du Crédit foncier réalise toutes les conditions pour assurer une sélection et une division des risques suffisantes.

Tout emprunteur, qui désirerait obtenir un prêt supplémentaire dépassant le montant de la première hypothèque, serait tenu de souscrire une assurance, dont il délèguerait le bénéfice au Crédit Foncier : la prime serait ajoutée au montant du prêt et versée à la compagnie d'assurances, soit en une fois, soit par fractions proportionnelles au crédit accordé.

Cette solution n'est viable que si le taux d'assurance n'est pas exorbitant ; les faibles risques du crédit hypothécaire doivent permettre d'arriver à un taux intéressant, mais il nous est impossible de donner même une approximation sur son importance probable.

La réforme que nous envisageons suppose évidemment que l'Etat, revenant à une conception plus normale des choses, décide de réduire à une proportion raisonnable les droits d'enregistrement qu'il perçoit sur les obligations hypothécaires à ordre et au porteur : ce serait un sacrifice apparent qui se traduirait rapidement par une plus-value importante. Mais saura-t-on le comprendre ?

CHAPITRE DEUXIEME

LE COUT DE CONSTRUCTION

Il semble très difficile d'agir d'une façon efficace sur les éléments du coût de construction : le problème, en effet, est moins un problème d'organisation qu'un problème de concurrence.

L'organisation du crédit hypothécaire nous est apparue comme gênée par une réglementation trop rigide et nous avons dû chercher une solution dans l'assouplissement des formules et l'élargissement de l'activité des organismes dispensateurs de ce crédit. Mais une organisation centralisée restait nécessaire pour le succès des réformes.

Avec les autres éléments du coût de construction, il ne s'agit plus de centraliser et d'unifier les organismes chargés de procurer aux constructeurs les terrains, les matériaux et les moyens de construction ; il faut, au contraire, maintenir entre eux une concurrence efficace pour éviter qu'ils ne disposent du marché et dictent leur prix.

C'est dans cet esprit, que nous allons examiner rapidement les différentes solutions, qui ont été proposées ou qui mériteraient de l'être, touchant le prix des terrains, des matériaux de construction et le coût de l'opération de construction.

SECTION PREMIERE

Les terrains

Le problème du coût des terrains est un problème extrêmement complexe.

On ne détermine pas le prix de revient d'une parcelle de terrain à construire avec la méthode de l'industriel qui calcule le prix du produit qu'il fabrique. Le fait que le terrain, envisagé comme marchandise, ne peut se déplacer ni s'accroître favorise les monopoles.

Mais si la terre par son caractère stable, défini et limité, ne peut fournir à la loi de l'offre et de la demande les conditions d'élasticité qui sont nécessaires à son bon fonctionnement, elle est susceptible d'utilisations différentes qui lui donnent une valeur d'achat particulière suivant les cas ; il y a plusieurs marchés du terrain, suivant qu'on le destine à la culture, à l'agrément ou à la construction.

C'est de l'étiage variable de chacun de ces marchés que les spéculateurs tirent parti pour réaliser des gains : ils achètent un terrain vaste destiné à la culture et le revendent au détail comme terrain à bâtir. L'opération est aujourd'hui sévèrement réglementée et cette réglementation par sa rigueur nécessaire élimine une fraction importante de capitalistes, au profit d'une minorité qui dispose du marché. Ce sont là des conditions défavorables à la création d'un marché vaste, où les prix seront bas parce que l'offre sera abondante.

Il est possible d'élargir les limites de ce marché grâce à une simplification de la législation sur les lotissements et à une nouvelle politique foncière, basée sur un impôt qui frapperait la plus-value des terres.

§ 1^{er}. — La législation sur les lotissements

« Sous peine de perdre une bonne part de leur utilité sociale, les lotissements doivent satisfaire à des conditions bien déterminées, au triple point de vue de la viabilité, des services d'eau potable et de l'évacuation des eaux résiduaires ».

La loi du 14 Mars 1919 imposait aux communes et aux particuliers certaines obligations concernant l'aménagement des terrains mis en vente mais, faute de sanctions efficaces, ces obligations n'ont pas été respectées, et les abus des lotisseurs aux environs des grandes villes ont rendu nécessaire le vote de la loi du 19 Juillet 1924.

Le lotissement dans l'état actuel de la pratique administra-

tive est une opération qui consiste à diviser un terrain en petites parcelles, sur lesquelles les acquéreurs éventuels construiront des maisons d'habitation.

Aucune vente de terrain n'est possible, aux termes des articles 12 et suivants de la loi du 19 Juillet 1924, tant que le lotissement n'a pas été approuvé par l'autorité préfectorale et les travaux d'aménagement exécutés, sous peine d'amende, d'expropriation éventuelle du lotissement par l'administration ou de poursuite en nullité de l'acte de vente passé en contravention de la loi.

Pour obtenir l'autorisation préfectorale, il est nécessaire de déposer à la mairie de la situation du lotissement, en plusieurs exemplaires, un projet de lotissement comprenant :

- 1) un plan d'aménagement.
- 2) un programme de travaux à exécuter pour la viabilité.
- 3) un cahier de charges.

Ce projet est examiné par le bureau d'hygiène ou la commission sanitaire et par le conseil municipal ; il est soumis, en outre, à une enquête publique et à l'avis de la commission départementale d'aménagement et d'extension des villes et villages.

L'instruction est longue. Le projet doit être envoyé à la commission sanitaire dans les 20 jours et le préfet doit prendre un arrêté dans le mois qui suit l'enquête ; mais, entre le moment où la commission sanitaire est saisie du dossier et la mise à l'enquête, aucun délai de rigueur n'a été prévu : il n'est pas rare que le dossier soit à l'étude pendant une année entière.

Le lotisseur a, il est vrai, la possibilité de provoquer l'enquête, en mettant en demeure le maire, parce que la mise en demeure fait courir un délai d'un mois à l'expiration duquel l'enquête doit être faite obligatoirement, mais les organismes chargés de l'examen du dossier, pour détruire l'effet de la mise en demeure, déclarent le dossier incomplet et exigent un nouveau dépôt à la mairie après que les modifications demandées y ont été apportées, de façon à faire courir de nouveaux délais.

Ainsi, l'opération de lotissement, dans l'état actuel de la législation, de la jurisprudence et de la pratique administrative, est une opération compliquée : elle comporte des risques graves, en raison des délais réellement anormaux imposés par l'administration, qui est appelée à donner son autorisation ; elle nécessite des

démarches nombreuses pour résister à certaines exigences, absolument en contradiction avec l'esprit de la loi ; elle est coûteuse pour les lotisseurs, qui veulent appliquer la lettre de la loi et exécuter, avant de vendre, les travaux d'aménagement.

Cette rigueur est nécessaire ; il faut croire même qu'elle est insuffisante, puisque le 19 Novembre 1931 le gouvernement a déposé sur le bureau de la Chambre des Députés un projet de loi (1) tendant à suppléer à cette insuffisance.

Aux termes de ce projet de loi, 1° les dispositions des lois sur les lotissements s'appliquent également à la création et au développement de groupes d'habitations individuelles ou collectives destinées à la vente, à la location ou à l'habitation d'employés ou de salariés (art. 17 nouveau, al 4).

2° des formalités spéciales sont imposées aux personnes morales ou privées, lorsqu'elles entreprennent des opérations de morcellement de terrains, dont la destination doit « demeurer agricole, culturale ou rurale » (art. 18 nouveau).

Elles doivent, préalablement à toute publicité et à toute mise en vente ou location, déposer un cahier de charges des ventes ou locations avec plan conforme, et en obtenir l'approbation. Les locataires ou acquéreurs ne pourront édifier sur le terrain des constructions à usage d'habitation. Pour garantir l'exécution de ces obligations, les mêmes personnes doivent déposer un cautionnement entre les mains du trésorier de la Caisse des Dépôts et Consignations.

S'il autorise l'exécution des travaux par section ou la mise en vente ou en location, avant l'exécution des travaux d'aménagement, de viabilité ou d'assainissement indiqués au projet, le Préfet peut fixer (art. 22) des délais dans lesquels les travaux devront être exécutés sous peine de perdre le bénéfice de l'autorisation, et déterminer les garanties financières de l'exécution (art. 22).

3° les promesses de vente, relatives à des terrains destinés à la création et au développement de groupes d'habitations ou de lotissements, devront être synallagmatiques et devront emporter mutation immédiate de propriété.

Ce projet de loi, qui était nécessaire et qu'il est désirable de

(1) J. O. Annexe n° 5,683 au procès-verbal de la séance de la Chambre des Députés du 19 novembre 1931.

voir adopter dans un très court délai, rendra plus difficile encore l'opération de lotissement. Il contient notamment, dans ses articles 17 et 21 des prescriptions qu'exigeait déjà la pratique administrative concernant la confection du dossier et la viabilité.

Ces prescriptions renforcent l'aspect technique du lotissement en imposant un plan coté, et des plans de détail avec profil en long et en travers des voies projetées, en harmonie avec le plan d'extension et d'aménagement de la commune, s'il en existe. Les particuliers qui ne sont pas familiarisés avec ces problèmes ne verront que la difficulté de l'opération et y renonceront d'autant plus facilement qu'elle comporte des risques financiers.

Le plan financier (1) d'un lotissement comprend certaines dépenses qu'il est nécessaire d'engager, dès le début de l'opération.

1°. — les frais d'acquisition du terrain : prix d'achat, frais d'acte et d'enregistrement.

2°. — les frais d'étude : confection de plan, nivellement, étude des voies futures, calcul des ilots et des lots, préparation de la publicité.

D'autres dépenses ne sont engagées qu'au fur et à mesure des disponibilités financières procurées par la vente des terrains : les frais de viabilité par exemple et les frais d'administration, ainsi que certains frais de publicité. Mais, soit pour la totalité comme dans la première catégorie de dépenses, soit pour partie comme dans la seconde catégorie, les sommes engagées subissent des pertes d'intérêt extrêmement lourdes. Les capitaux investis dans une opération de lotissement, ou bien ont été empruntés, ou bien, s'ils ne l'ont pas été, étaient susceptibles de produire des intérêts. Dans les deux cas, le lotisseur subit un manque à gagner.

Si l'obligation du cautionnement est imposée, il faudra ajouter aux pertes d'intérêts celles qui résulteront de la différence entre le taux pratiqué par la Caisse des Dépôts et Consignations et le taux courant.

La liquidation des terrains s'effectuant dans un délai maximum de 10 ans, avec une plus forte proportion de ventes dans les cinq premières années, mais en moyenne à raison de

(1) R. Danger. La technique des lotissements, p. 37. Paris 1930, in 4°, Librairie de l'enseignement technique, Eyrolles éditeur.

1/10 par an, il faut calculer cette perte d'intérêts pendant 10 ans. Elle portera sur le prix d'acquisition des terrains, augmenté des frais de viabilité et de la somme nécessaire pour amortir ces frais de viabilité en 10 années.

Les frais de commission, publicité et administration s'élèveront à 5 % du prix de vente.

Or, l'ensemble de ces frais double à peu près le prix d'acquisition et il reste encore à couvrir les risques de mévente, les frais de procédure éventuelle avec des acquéreurs.

Pour que l'opération soit fructueuse, il est donc nécessaire de la concevoir et de l'étudier, d'une façon très approfondie. Cette étude oblige le propriétaire à recourir à un spécialiste, qui devra relever le plan du terrain, en faire une figuration pour déterminer les courbes de niveau et les cotes d'altitude, examiner les conditions géologiques, topographiques et météorologiques, le caractère économique et social de l'agglomération, les moyens de communication, l'alimentation en eau, en gaz et en électricité, le mode d'évacuation des eaux usées.

Ces opérations entraînent des frais qui seront exposés avant même que le propriétaire ait eu la possibilité de se rendre compte si son entreprise de lotissement était réalisable, financièrement.

Autrement dit, la vente d'un terrain surtout si ce terrain n'est pas immédiatement en bordure de route est une opération aussi compliquée que la construction d'une maison et qui comporte quelquefois de plus grands risques. Elles deviendra le monopole de sociétés et écartera du marché des terrains toute une série d'offrants, qui venaient alimenter la concurrence.

Le constructeur propriétaire ne trouvera facilement un terrain qu'aux environs des villes : aucun propriétaire terrien ne consentira à faire une entaille dans sa terre pour permettre à un ouvrier, qui ne travaille pas toujours chez lui, de bâtir sa maison, ou s'il le fait, il abandonnera une surface de terrain dérisoire, dans l'endroit le plus éloigné et d'une qualité de sol inférieure. La tendance de l'ouvrier agricole sera d'aller construire sa maison à la limite du bourg : c'est la première forme de la désertion des campagnes.

Il est incontestable que les organismes prévus par la législation sur les habitations à bon marché auraient un rôle à jouer

pour faciliter l'acquisition de terrain aux bénéficiaires de la loi Loucheur.

La difficulté n'existe pour eux-mêmes qu'aux environs des grandes villes et c'est pour y porter remède que M. Robert Thoumyre a présenté une proposition de loi (1), tendant à autoriser la cession à l'amiable des immeubles domaniaux aux départements, communes, offices publics, sociétés d'habitations à bon marché et attributaires d'habitations à bon marché, pour la construction et l'aménagement d'habitations à bon marché et d'habitations à loyer moyen.

Aux abords des villes, il s'agit plus de lutter contre la cherté des terrains que contre leur raréfaction ; à la campagne, les terrains ne sont pas chers, mais ils sont rares et mal situés.

Il serait souhaitable que les organismes d'habitations à bon marché acquièrent pour leur compte le petit coin mis en adjudication et qu'ils le cèdent, à la première occasion, à l'ouvrier rural en quête d'un terrain ; il est possible que cet ouvrier ne soit pas désireux de construire au moment précis où l'immeuble est à vendre ; s'il laisse échapper l'occasion, elle peut ne pas se présenter à nouveau, au cours de son existence ; c'est à l'organisme d'habitations à bon marché de suppléer à son imprévoyance.

En second lieu, il est certain que, si l'administration définissait à l'avance d'une façon précise ses exigences, le propriétaire pourrait y faire droit dans la préparation de son plan de lotissement et éviterait la perte de temps occasionnée par les retours successifs du dossier des services compétents de la préfecture à la mairie de la situation du lotissement.

A ce point de vue, le projet de loi du 19 Novembre 1931 contient une réforme intéressante. Désormais, les dossiers seront déposés non plus à la mairie, mais à la Préfecture, qui en délivrera récépissé. La Préfecture saisira le maire des formalités qu'il a à remplir : ainsi les longs séjours des dossiers dans les mairies seront évités (art. 19 nouveau). L'article 20 nouveau précise, d'ailleurs, que, si le préfet n'a pas statué dans les six mois du dépôt du projet, celui-ci sera réputé approuvé.

Même lorsque des aménagements auront été apportés à la législation, l'opération de lotissement, en raison de ses difficultés et de ses risques ne sera accessible qu'aux lotisseurs profession-

(1) Doc. parl. Ch. 2^e session extr. de 1929. Proposition n° 3.732.

nels. Ainsi, les lotisseurs cesseront d'être des spéculateurs nuisibles. Les indésirables seront les intermédiaires qui laissent supporter par d'autres les risques du lotissement et se contentent de réaliser des différences en achetant des parcelles de terrain qu'ils revendent ensuite avec un bénéfice.

Il semble possible de supprimer cette forme d'accaparement des terrains avec un impôt sur la plus-value des terres.

§ 2. — L'impôt sur la plus-value des terres

On présente généralement l'impôt sur la plus-value de la terre comme un moyen de supprimer un profit illégitimement perçu par le propriétaire foncier et de restituer ce profit à la collectivité, qui en a fait les frais. Cet aspect moralisateur de l'impôt n'a qu'un rapport très lointain avec l'objet de notre travail, et nous l'écartons sans examen.

Mais les partisans de la taxation de la plus-value des terres, se basant sur des expériences américaines, prétendent que la création d'une taxe particulière et supplémentaire sur les plus-values aurait pour effet d'amener sur le marché pour les besoins de l'industrie et de l'habitation bourgeoise une plus grande quantité de terrains à des prix plus abordables (1), parce que les propriétaires taxés ou bien construiront eux-mêmes, ou bien vendront leur terrain à une personne désireuse de construire.

Effet assez inattendu de l'impôt qui suffit à justifier l'examen que nous allons entreprendre du problème de la taxation des plus-values.

Nous avons eu l'occasion de décrire le mécanisme de la hausse du prix des terrains de construction et de montrer comment une cascade de vente et de revente avait pour effet d'enrichir des spéculateurs et de rendre si délicate l'opération de construction de logements économiques.

Cet accroissement de valeur d'un terrain est normal et justifié, s'il est la contre-partie de travaux d'aménagement : adduction d'eau, électrification, viabilité, construction d'égouts et de trottoirs. Mais il est des circonstances où l'accroissement des revenus ou de la valeur vénale, acquis au propriétaire, est dû à

(1) William Oualid. L'imposition des plus-values immobilières et ses applications en Allemagne. *Revue de science et de législation financière* 1910, p. 178.

des circonstances extérieures, indépendantes de sa volonté et de son effort.

Nos exemples de valorisation des terrains nous sont apparus comme des compensations à la dépréciation monétaire. Mais si nous avons considéré une période de stabilité monétaire, celle que M. Halbwachs a étudiée par exemple, nous aurions pu constater que des accroissements analogues se produisaient dans la valeur des terrains d'une façon quasi automatique. Par ailleurs, deux études (1), parues l'une avant la guerre et l'autre après, donnent des exemples nombreux de plus-values sociales pour la France et pour l'étranger. Le phénomène n'est donc ni rare ni exceptionnel.

L'apparition de la plus-value foncière coïncide soit avec un mouvement de concentration industrielle, soit avec l'exécution de grands travaux d'urbanisme. Elle est brutale ou insensible suivant les cas, mais son caractère presque fatal est tel que les propriétaires de terrains préfèrent attendre patiemment ses effets plutôt que de tenter le risque d'une construction ou d'une location.

• Cette attitude des propriétaires a de multiples inconvénients :

1°. — elle constitue un obstacle à la construction de logements nouveaux et de logements économiques.

Le terrain n'est mis en vente que lorsque la plus-value est atteinte, de sorte que le constructeur ne peut envisager que deux solutions : ou bien construire un immeuble en rapport avec le prix du terrain, et le prix du loyer sera inaccessible à une clientèle moyenne de locataires, ou bien réduire au maximum les frais de construction, pour compenser le prix excessif du terrain en construisant sur toute la surface du terrain ou en surélevant la construction au maximum, et l'immeuble sera sonore, froid et chaud, les logements étroits et inconfortables.

Les propriétaires s'abstiennent surtout de vendre au moment où l'activité de la construction tend à s'accroître, puisque les chances de hausse des prix des terrains sont en fonction directe de l'intensité du besoin de logement insatisfait, de sorte que leur attitude paralyse le départ des mouvements de construction et rend impossible la construction de logements économiques.

(1) Marc Aucuy. Une solution de la crise du logement. Paris 1919 — Valère Falon. Les plus-values et l'impôt, Paris 1913.

Le fait que le développement des villes s'opère dans des directions définies et suivant des progressions régulières rend leur spéculation certaine et toujours fructueuse ; ils n'ont pas à redouter que le terrain devienne invendable ; le succès de l'opération dépend uniquement de leur patience.

2°. — l'investissement du capital dans un terrain à bâtir est un placement stérile qui ne profite pas à l'ensemble de l'économie nationale. Lorsqu'un propriétaire d'actions réalise un bénéfice, grâce à des variations dans le cours de ses titres, son bénéfice peut paraître anormal, mais il a eu au moins une utilité, celle de mettre à la disposition d'un producteur les capitaux nécessaires à la marche de son entreprise. La plus-value réalisée par le propriétaire d'un terrain n'a même pas cette justification.

3°. — enfin, alors que le propriétaire tire son profit de l'augmentation de la population et de l'accomplissement de travaux d'urbanisme, sa préoccupation est de maintenir un déséquilibre partiel, mais constant, entre l'offre et la demande de logements, de façon à être couvert contre une dépréciation possible de son terrain.

Les propriétaires réclament la création de moyens de transport nouveaux, mais ils font en sorte que ces moyens de transport ne desservent pas une lointaine banlieue, qui deviendrait une concurrente gênante et détruirait certains effets du monopole, s'il était facile d'y accéder ; ils profitent de l'augmentation constante de la population, mais ils refusent de louer à des familles nombreuses.

Dès lors, il semble qu'un impôt sur la plus-value des terres présenterait un grand intérêt pratique. Il supprimerait les inconvénients que provoque une recherche de la plus-value en enlevant au propriétaire de terrain à bâtir la perspective de cette plus-value. Il rendrait réalisable les grandes réformes d'urbanisme, décongestionnerait le logement, ferait bénéficier les familles nombreuses d'une partie des bénéfices qu'elles rendent possibles, par leur existence même, aux propriétaires de logement.

Ainsi, la plus-value foncière apparaît comme une base utile d'imposition et l'institution d'une taxe sur la plus-value des terres aurait des répercussions certaines sur une politique du logement économique.

Mais il importe de régler les modalités de cette taxation, de telle façon que ce nouvel impôt ne constitue pas une aggravation

des droits de mutation qui frappent la propriété à chaque transmission et ne se traduise pas par une charge nouvelle qui pèsera sur la propriété bâtie.

Les objections, qui sont généralement faites, du point de vue pratique, aux projets de taxation des plus-values urbaines sont de deux ordres : une première catégorie d'adversaires de la réforme font état d'expériences étrangères pour prétendre que toute taxation de plus-values aboutirait à un échec certain ; d'autres nient l'utilité d'une législation spéciale et prétendent trouver dans la législation actuelle des éléments suffisants pour frapper cette plus-value.

L'échec le plus retentissant des expériences de taxation des plus-values est celui du bill du 29 Avril 1910 voté en Angleterre par une chambre libérale et qui frappait d'un impôt spécial « l'increment value duty » : valeur nette du terrain acquise indépendamment de tout effort personnel, « le reversion duty » : bénéfice réalisé par le propriétaire qui reprend le sol couvert de constructions à l'expiration du bail, « l'undeveloped land duty », frappant les terrains non mis en valeur, « le mineral rights duty » : revenu provenant de l'exploitation du sous-sol.

Ces impôts multifformes, en raison du régime très complexe de la propriété en Angleterre, ne frappaient que les plus-values foncières des propriétés non bâties. La valeur de base pour la détermination de la plus-value était le résultat d'une estimation du sol, qui devait être faite pour l'ensemble du Royaume Uni, le 30 Avril 1909, par les commissaires des revenus intérieurs.

L'impôt était perçu à l'occasion des transferts de propriété ou à certaines périodes à défaut de transfert, « sur la différence entre la valeur actuelle du terrain et la valeur du même terrain, lors de l'évaluation primitive ou de la perception précédente de l'impôt, selon que la perception opérée par le fisc était la première ou l'une des suivantes », sous déduction de certaines dépenses.

On se heurta d'après certains auteurs (1) à l'impossibilité de procéder à l'expertise prévue par la loi ; d'autre part, le nombre de réclamations fut tellement important qu'il nécessita la création de fonctionnaires nouveaux. La loi, faute d'une jurisprudence bien définie, dut être suspendue.

(1) R. Lefèvre. L'impôt sur les plus-values d'après les récents projets français. Thèse, Paris 1927.

Telle a été la première expérience ; la seconde fut tentée en Allemagne.

L'impôt sur les plus-values en Allemagne porte à la fois sur la propriété bâtie et sur la propriété non bâtie.

La perception a lieu sur la base du prix d'acquisition, au moment de la transmission de l'immeuble, si l'immeuble appartient à un particulier, et à chaque changement dans la personne des membres de la société si l'immeuble appartient à une société immobilière.

La plus-value frappée est la différence entre le dernier prix d'acquisition, augmenté des frais d'acquisition et le prix actuel d'aliénation, déduction faite des frais correspondant à une amélioration.

L'impôt avait été organisé comme impôt fédéral mais l'hostilité des municipalités amena le gouvernement allemand à lui restituer son caractère primitif d'impôt municipal : il ne s'agit donc pas à proprement parler d'un échec.

Etant donné l'intérêt purement pratique que nous recherchons dans une taxation de la plus-value foncière, il nous est indifférent que cette taxe nouvelle à créer ait une grande portée financière et qu'elle constitue une source de revenus très productive pour les collectivités. Les échecs mis en avant par les adversaires de la taxe ne sauraient en aucune façon nous faire renoncer à une réforme qui pourrait, dans une mesure quelconque, faciliter la solution du problème du logement, si nous n'avions pas d'autres exemples à opposer aux tentatives anglaises et allemandes.

M. Aucuy (1) a repris les conclusions d'une étude très savante faite par M. B. Marsh (2) sur l'influence de la taxe des plus-values, dans certaines villes du Canada ; elle a entraîné un élargissement du marché des terrains et une accélération de la construction : ce sont deux résultats qu'il est souhaitable d'obtenir.

Pour y parvenir est-il nécessaire d'élaborer une législation nouvelle ?

M. L. Bonnevey, rapportant une proposition de loi Carnaud (11 juillet 1907) qui visait à créer un impôt nouveau destiné à faire participer aux plus-values d'immeubles résultant de travaux publics les communes qui en avaient fait les frais, a

(1) Marc Aucuy. *loc. cit.*, p. 52.

(2) B. Marsh. *Taxation of land values in American cities* (1911).

tenté de prouver que la législation en vigueur (loi du 16 septembre 1907, art. 30 et loi du 3 Mai 1841, art. 51) permettait d'arriver à un résultat identique. Depuis, d'autres textes ont été votés : notamment, l'article 23 de la loi du 6 novembre 1918 et l'article 12 de la loi sur la réparation des dommages de guerre.

M. W. Oualid (1) a déjà fait justice de cette objection : la complication de la procédure à suivre et les obstacles dont l'application de ces lois est entourée rendent illusoires les recours à l'une quelconque d'elles.

D'autre part, leur champ d'application est restreint : seule la plus-value directe due à l'exécution de travaux publics est frappée, mais la plus-value due aux phénomènes de population n'est pas atteinte. Le procédé est illusoire, parce que nul n'ignore que le mouvement de spéculation précède de très loin l'exécution des travaux publics ; au moment où l'impôt est appliqué, le terrain a déjà acquis sa plus-value. Lorsque, par suite de circonstances exceptionnelles, il y a une plus-value, l'imposition, étant unique, frappe lourdement le propriétaire.

Ainsi donc, il faut un impôt nouveau, une taxe spéciale, pour tirer de l'imposition des plus-values le résultat que nous en attendons.

La taxe nouvelle des plus-values foncières devra répondre à un certain nombre de conditions que nous allons énumérer.

1°. — Elle frappera le propriétaire foncier, qui bénéficie de « l'unearned increment », grâce des dépenses faites par la collectivité ou grâce à un mouvement de population, s'il conserve sa propriété et refuse de la mettre sur le marché des terrains à construire.

2°. — Elle ne frappera que les terrains nus, destinés à la construction.

Les terrains consacrés à un usage agricole ne seront pas soumis à l'impôt, tant qu'ils n'auront pas sur le marché une valeur actuelle supérieure à leur valeur en tant que terrain agricole. En France, la distinction est facile, puisqu'à partir du moment où le terrain est fractionné en vue de la vente au détail, le propriétaire est tenu d'exécuter des formalités de lotissement et d'obtenir l'autorisation préfectorale. L'opération de lotissement

(1) William Oualid. L'imposition des plus-values immobilières et ses applications en Allemagne, *loc. cit.*, p. 176.

donne le moment précis où le terrain cesse d'être agricole et peut donner lieu à une plus-value urbaine.

On pourra considérer comme terrains nus, ceux qui supportent des constructions délabrées et malsaines : il est souhaitable d'empêcher, en effet, que certains propriétaires ne prolongent indéfiniment la vie de leurs immeubles depuis longtemps amortis, pour éviter la taxe des plus-values.

3°. — La perception de cette taxe sera indépendante du fait volontaire du contribuable, elle sera périodique.

4°. — Son produit sera affecté à l'amélioration du logement familial.

5°. — Elle frappera la plus-value non gagnée. La plus-value non gagnée peut se définir « la différence entre le prix de vente ou l'évaluation actuelle d'un immeuble et le prix d'acquisition ou l'évaluation précédente diminuée des frais considérés par la loi, comme représentant l'augmentation de valeur due au propriétaire (1) ».

Toute la valeur du système dépend de la technique de l'imposition. La difficulté consiste à apprécier la valeur actuelle et la valeur précédente et cette difficulté a été la cause de l'échec de la loi anglaise. Elle n'est cependant pas insurmontable.

a) évaluation de la valeur de base.

Lorsque la taxe deviendra applicable, elle visera deux sortes de terrains : les terrains en cours de lotissement et les terrains qui seront lotis dans l'avenir (2).

Pour les terrains à lotir, il sera facile de subordonner l'autorisation préfectorale à l'estimation par le propriétaire des terrains qu'il se propose de vendre : il n'aura pas intérêt à fournir une estimation trop basse parce qu'elle laissera plus grande la marge des plus-values, ni trop haute puisque les actes de vente de terrain seront soumis à la formalité de l'enregistrement et que le receveur pourra prendre prétexte de cette estimation exagérée pour prouver l'existence d'une dissimulation de prix.

Quant aux terrains lotis, il suffira de demander aux propriétaires de lotissement en cours de vente de souscrire une évaluation dans un délai qui sera fixé par la loi.

Il restera, il est vrai, la catégorie de terrains qui, après

(1) W. Oualid. *loc. cit.*, p. 185.

(2) Nous laissons de côté les terrains exemptés des formalités de lotissement, parce qu'ils constituent une exception.

avoir fait l'objet de formalités de lotissement, auront été vendus plusieurs fois. Les bureaux d'enregistrement disposent de tous les moyens utiles pour connaître le nom des propriétaires successifs et obtenir l'évaluation du propriétaire.

A défaut d'évaluation volontaire, elle pourra être faite d'office sur la base des ventes les plus récentes.

b) assiette de l'impôt.

En partant de cette valeur de base, il s'agira de déterminer la plus-value taxable à l'aide d'une ventilation qui précisera quelle part de la plus-value est méritée et quelle part ne l'est pas.

Il conviendra de fixer la valeur actuelle du terrain et de déduire les dépenses exposées pour l'amélioration du terrain et les dépenses de viabilité. La fixation de la valeur actuelle pourra être faite lors de la révision décennale de l'évaluation des propriétés non bâties ; les déductions seront proposées par le propriétaire taxé qui devra fournir à l'appui de sa demande des factures acquittées et tirées de registres commerciaux régulièrement établis.

D'autre part, il y aura lieu d'exempter certains terrains qui ont le caractère d'espaces libres, ou qui sont occupés par leur propriétaire et exploités par eux, s'il est souhaitable de maintenir à leur propriété un caractère de stabilité.

Il restera enfin à déterminer la fraction de plus-value taxable qui sera absorbée par l'impôt et le taux de l'impôt.

Cet impôt sera périodique et il pourra être perçu tous les dix ans, comme l'a proposé M. Aucuy.

Parce qu'il est périodique, il sera réellement supporté par le propriétaire du terrain et non par l'acquéreur, comme les droits de mutation ; le seul moyen dont disposera le propriétaire pour l'éviter sera de vendre le terrain à une autre personne qui construira, ou de construire lui-même sur son terrain.

Parce que son montant est incertain et parce qu'il est perçu à intervalles espacés, le propriétaire ne pourra le faire supporter par son locataire comme l'impôt foncier.

L'impôt prélevé n'est donc susceptible d'aucune répercussion : il frappera le propriétaire de terrain et l'obligera soit à vendre, soit à construire : deux résultats qui contribueront à la solution du problème du logement.

SECTION DEUXIÈME

Les autres éléments du coût de construction

Ce ne sont pas les fournisseurs de matériaux de construction qui doivent supporter la responsabilité de la hausse anormale et excessive du coût de construction. Il semble même qu'ils ont fait un effort important pour améliorer leur production et que, tout au moins, au cours de ces dernières années, ils ont été amenés à faire d'importantes concessions sur le profit qu'ils peuvent tirer de leurs opérations de vente.

Une réduction dans les frais de transport et de main-d'œuvre et les impôts aurait eu des répercussions bien plus profondes, c'est incontestable.

Nous écarterons pourtant, dans ce paragraphe, toutes les solutions qui mettront en cause l'un de ces éléments : salaires, impôts et transports, parce qu'ils ne constituent que des aspects partiels de problèmes extrêmement vastes : équilibre du budget de l'Etat, équilibre du budget des chemins de fer, influence des taux de salaires élevés sur une crise comme celle que nous traversons.

Conformément à notre méthode, c'est sous l'angle d'une meilleure organisation de la production et de la vente des matériaux que nous orienterons notre recherche.

Pour réaliser ce progrès dans l'organisation, on a songé à des mesures qui tendaient à supprimer le profit de l'entrepreneur et du fournisseur de matériaux, en donnant aux organismes chargés de la construction la forme coopérative, ou qui aboutissaient à une socialisation complète de l'industrie du bâtiment.

1. — Les coopératives de construction

La France a fait, après la guerre, une expérience très longue de l'application de la formule de coopération au domaine de la construction.

La législation sur les dommages de guerre faisait, pratiquement, de l'organisation des coopératives une nécessité. Elle rendait impossible le règlement collectif des sinistrés, même si ceux-ci s'étaient au préalable réunis en associations. Chaque sinistré, en effet, avait droit, en tout état de cause, à des dommages évalués d'après la valeur en 1914 des immeubles détruits ; et s'il s'enga-

geait à remployer son indemnité sur les lieux mêmes ou tout au moins dans un rayon de 50 kilomètres, on lui accordait un supplément d'indemnité destiné à couvrir les frais de reconstitution de l'immeuble, tel qu'il existait en 1914, ce supplément étant variable suivant le coefficient d'augmentation du coût de construction.

Dès lors, les règlements ne pouvaient être qu'individuels ; c'était donc chaque sinistré qui devait assumer la responsabilité et la charge de la reconstruction, alors que, bien souvent, rien ne l'y préparait. Sans la formule coopérative, il eût été à la merci d'entrepreneurs occasionnels, ou d'architectes sans compétence.

Il était d'autant plus désarmé que le problème de la reconstruction présentait des difficultés particulières dues à la nécessité de respecter les nouveaux plans d'alignement et d'attendre la reconstitution des limites de propriété.

D'autre part, il était nécessaire, pour obtenir des entrepreneurs des conditions de marché avantageuses, de grouper les commandes : plus le chantier est important, plus il est facile d'y utiliser des moyens mécaniques, qui accélèrent le travail et le rendent moins coûteux.

Le rôle de ces sociétés coopératives consistait à agir aux lieu et place de ses adhérents « pour toutes les opérations relatives à la reconstitution immobilière, notamment la préparation des dossiers, l'évaluation des dommages, l'exécution, la surveillance et le paiement des travaux de réparation ou de reconstitution et le remploi des avances et acomptes prévu par la loi du 17 avril 1919 (1).

Les ressources consistaient dans les versements faits par les associés pour leur part contributive au fonds commun, en libéralités, dons et legs de particuliers, subventions de l'Etat.

Ces coopératives n'assumaient pas personnellement l'opération de construction ; les indemnités restaient individualisées au nom du sinistré et servaient à l'établissement de mandats de paiement au profit des entrepreneurs créanciers : autrement dit, elles prenaient sur elles les risques, les responsabilités, les charges et les ennuis de la construction.

Il n'existe pas, sans doute, les mêmes raisons de coopérer et

(1) Loi du 17 avril 1919, article 1^{er}.

de s'unir, dans le domaine normal de la construction. Les constructions à édifier sont rarement groupées : on ne peut pas obtenir cet effet de masse, qui permet d'employer des moyens mécaniques puissants et une technique du chantier qui procure une réduction du coût de construction, mais il semble que la coopération, au moins dans deux domaines peut avoir d'heureux résultats.

Elle peut être pratiquée par les propriétaires pour l'élaboration de la meilleure formule de construction. N'est-ce pas une forme de coopération que réaliserait la chambre syndicale des propriétaires si on excluait de son activité deux objectifs particuliers : la suppression des lois sur les loyers et la modération des impôts frappant la propriété bâtie ?

Elle peut s'étendre au domaine de la construction proprement dite.

2. — La socialisation de la construction

L'idée de socialisation de l'industrie du bâtiment a été mise en avant pour la première fois en Allemagne par la Fédération des ouvriers du bâtiment, au cours de son congrès de Weimar en Mai 1919.

Elle était représentée alors comme un moyen d'intensifier d'une façon considérable le rendement de la main-d'œuvre, en supprimant la résistance passive et la propension anormale aux grèves, tendances particulièrement marquées dans la classe ouvrière, sous un régime d'entreprise privée (1).

Il fallait de toute nécessité par suite de la disparition des moyens de contrôle et de contrainte, dont disposaient les patrons sous le régime antérieur à la constitution de Weimar, intéresser pécuniairement les ouvriers au rendement de leur travail de façon à intensifier la construction.

Pratiquement, il s'agissait de créer de grandes entreprises de construction basées sur des principes commerciaux, organisées comme de vastes entreprises capitalistes dont elles ne différeraient que par le fait qu'elles n'appartiendraient pas à un seul individu, mais à une collectivité : Etat ou municipalités dans le projet de la Fédération des ouvriers du bâtiment, corporation d'ouvriers du bâtiment dans le projet du D^r Martin Wagner.

(1) A. Ellinger. *Projet de socialisation de l'industrie du bâtiment en Allemagne*. Revue internationale du travail, 1921, mars, p. 303.

Les entreprises socialisées ne présentent un intérêt particulier pour la solution de la crise du logement que « si elles représentent un progrès économique réel, en augmentant le rendement du travail et en contribuant à améliorer la condition des travailleurs et celle de la communauté ».

Or, l'exploitation gouvernementale ou municipale a été reconnue impossible, parce qu'elle était, de l'avis même des municipalités et du gouvernement, plus coûteuse que l'exploitation particulière (1), ceux-ci ne disposant pas des éléments nécessaires pour diriger économiquement l'exploitation des grandes entreprises de construction : défaut de connaissance technique, manque d'esprit d'initiative et du sens des responsabilités.

Quant au projet du docteur Martin Wagner, il était soumis à deux conditions essentielles : le maintien de la libre concurrence entre entreprises, le libre jeu des aptitudes individuelles et l'appréciation et la juste rémunération de ceux-ci.

Toute l'économie du projet consistait à donner à la corporation du bâtiment le rôle assumé jusqu'alors soit par les syndicats ouvriers, soit par les associations patronales, soit par l'Etat dans l'intérêt de la profession et à maintenir les organes de direction, les systèmes de rémunération hiérarchisés de l'entreprise privée.

Les innovations se résumaient dans une participation des ouvriers aux bénéfices, dans la gestion par la corporation d'entreprises de fournitures de matériaux en commun, dans l'application de méthodes scientifiques de travail.

Toutes choses qui sont réalisables dans un régime d'économie capitaliste ; la participation aux bénéfices a fait l'objet de discussions à la Conférence de la Fédération internationale du bâtiment et des travaux publics tenue à Bruxelles les 20 et 22 octobre 1921 et certains entrepreneurs s'y sont montrés favorables. Les entrepreneurs possèdent des comptoirs d'achat en commun pour la fourniture des matériaux et un bureau d'étude pour la réalisation de progrès techniques.

Dans la pratique, ces tentatives de socialisation de l'industrie du bâtiment n'ont reçu que des applications partielles.

D'après l'enquête du Bureau international du travail en 1930, il existait deux fédérations de gildes du bâtiment. La plus nombreuse le « Verband sozialer Baubetriebe » accuse, dans son rap-

(1) Ellinger. Article cité, p. 318.

port de 1928, un effectif moyen de 17.961 ouvriers (25.896 pendant la forte saison) répartis dans 127 gildes. Le chiffre d'affaires s'est élevé pour l'ensemble des sociétés à 103 millions de marks, dont 42,2 millions pour le paiement des salaires ; 67 % des commandes exécutées ont été passées par des sociétés de construction d'utilité publique, 17 % par des autorités et 16 % par des particuliers.

Au cours de l'année, 15 gildes ont travaillé à perte et leur déficit a atteint 281.403 marks, les autres réalisant un bénéfice total de 1.326.676 marks. De 1921 à 1928, le nombre de maisons construites s'est élevé à 52.677.

Quant à l'autre fédération le « Reichsverband deutschen Produktivgenossenschaften », elle comptait en 1926, 6.200 membres répartis dans 27 associations disposant ensemble d'un capital propre de 470.000 marks. De 1921 à 1926, elles avaient construit 5.903 logements.

En somme, il ne s'agissait pas à proprement parler d'entreprises socialistes, mais de coopératives à tendance commerciale ; il semble même qu'au début l'idée d'utilité générale ait été reléguée par les préoccupations individualistes des ouvriers membres, qui étaient intéressés à l'entreprise par l'apport de capitaux et la participation aux bénéfices.

On a été obligé (1) de réagir contre ces tendances et de limiter l'importance de la rémunération des parts, le surplus des bénéfices étant obligatoirement employé au développement de la gilde.

Les véritables « entreprises sociales de construction », celles qui avaient réellement le caractère d'organismes publics « les Bauhütten », n'ont pu pratiquement se développer que grâce à l'appui financier des pouvoirs publics et des syndicats ouvriers.

L'Angleterre a connu également un mouvement de coopération dans les entreprises de construction mais ce mouvement a eu moins d'ampleur qu'en Allemagne.

Ces expériences, qu'il était utile de signaler, parce qu'elles ne sont pas concluantes, nous intéressent assez peu.

Il n'est sans doute pas nécessaire d'exclure cette forme d'entreprise de construction, lorsqu'elle existe à l'état isolé, mais ce

(1) Revue internationale du travail 1923, février-mars. Les entreprises sociales de construction en Allemagne.

serait une erreur que d'espérer trouver une solution dans une généralisation de la formule.

La coopération sera beaucoup plus profitable, si elle s'exerce dans les opérations accessoires de la construction : création de lotissements, achat de terrains, marché de fourniture de matériaux, marché de travaux, entretien des maisons.

Or, nous avons actuellement dans la législation sur les habitations à bon marché des dispositions, qui permettent de réaliser cette coopération. Les sociétés coopératives d'habitations à bon marché fonctionnent d'après un mécanisme prévu par la loi du 12 Avril 1906 ; au lieu de vendre l'immeuble et de stipuler un paiement à terme, elles promettent d'attribuer la maison moyennant le paiement d'un loyer et d'une fraction de somme destinée à l'amortissement des actions souscrites.

Il suffirait, par conséquent, de donner une application plus vaste à cette formule et de la faire sortir du domaine limité des habitations à loyer moyen, pour obtenir l'effet cherché.

CHAPITRE TROISIEME

LE DOUBLE ASPECT DU PROBLÈME DES SALAIRES : SALAIRE PRIX DE REVIENT ET SALAIRE CAPACITÉ DE PAIEMENT

La suite logique de notre étude sur les solutions à apporter à la crise du logement nous amène maintenant à analyser le problème des salaires et de l'impôt.

Le problème de l'impôt est l'un de ceux qui intéressent tous les sujets et il est trop vaste pour que nous l'abordions.

Quant aux salaires, ils nous sont apparus sous un double aspect : en premier lieu, comme constituant l'élément le plus important du prix de revient de la construction et en second lieu comme constituant la mesure exacte de la puissance d'achat de l'ouvrier.

Il importe de retenir cette distinction élémentaire pour connaître les répercussions exactes d'une baisse de salaires dans l'industrie du bâtiment.

Est-ce que la baisse des salaires dans le bâtiment, en diminuant le pouvoir d'achat des ouvriers, ne va pas rendre plus difficile le retour au droit commun en matière de loyer, condition indispensable pour que la reprise de la construction s'effectue ?

Au cas où cette reprise s'effectuerait, est-ce que son ampleur sera suffisante pour atteindre le logement modeste accessible par son prix aux classes laborieuses ?

Est-ce que la classe ouvrière n'aura pas le sentiment qu'on lui demande de faire les frais d'un redressement qui ne lui pro-

fitera pas ? Et, dans ces conditions, consentira-t-elle le sacrifice qu'on lui demande ?

Peut-on trouver une solution à ce dilemme : ou bien on ne baissera pas les salaires et la crise de construction est insoluble, ou bien on baissera les salaires mais on aggravera le problème du logement ouvrier ? Les notions de salaire-production et de salaire-réel sont relativement récentes et elles ne sont pas encore complètement affirmées dans tous les esprits : il est impossible de les systématiser, parce qu'elles sont très compréhensives et qu'à côté de considérations purement économiques voisinent des considérations psychologiques, qui sont naturellement différentes, suivant qu'elles se présentent au cerveau de l'employeur ou au cerveau de l'ouvrier.

Il ne s'agit pas ici de faire une analyse personnelle de la notion de salaire, mais, en tirant parti de travaux déjà faits sur la question, de tenter une énumération des conditions essentielles à observer pour qu'une baisse des salaires soit véritablement efficace, et pour qu'elle favorise une reprise de la construction, sans aggraver le problème du logement ouvrier.

« Si, en définitive, le salaire dépend de trois facteurs principaux : rendement de l'ouvrier, profits de l'entreprise, conditions générales de vie, en fait il s'établit souvent d'une manière empirique par tâtonnements et sans qu'on se rende exactement compte du rôle particulier de chacun de ces facteurs. Le salaire apparaît comme le résultat d'une espèce de lutte entre deux puissances de force souvent inégales : l'offre de travail, l'ensemble des ouvriers et la puissance qui demande le travail, qui vient l'acheter, l'ensemble des patrons » (1).

Quelles sont les composantes de ces forces respectives ? Elles s'expriment par un rapport de quantité.

Si l'on suppose une période de prospérité dans les affaires, il y a des éléments qui viennent entamer la cohésion patronale : le désir de ne pas manquer une affaire avantageuse, la perspective des pertes considérables qu'un arrêt dans le travail provoquerait pour une industrie en plein développement, dont les capitaux travaillent avec un rendement sans cesse croissant ; les ouvriers sont d'autant plus à même d'obtenir satisfaction que le besoin de main-d'œuvre se fait sentir davantage.

(1) Roger Picard. Le salaire et ses compléments, *op. cit.*

En période de dépression, la position est renversée : la main-d'œuvre ne trouve plus son emploi : les patrons obtiendront plus facilement une réduction des salaires, parce que les ouvriers se rendront compte que cette baisse dans les salaires est l'un des moyens d'empêcher l'arrêt définitif de l'entreprise.

Sans doute, ce rapport de quantité n'aura pas dans les mêmes circonstances des variations identiques, parce que, tantôt les employeurs pourront diminuer la force de la position ouvrière en période de prospérité, en intensifiant l'immigration de la main-d'œuvre étrangère par exemple et, tantôt les ouvriers groupés en organisation puissante, bénéficiant de contrats collectifs, pourront exiger qu'avant de procéder à la réduction des salaires, on fasse porter les efforts de compression des prix sur les autres éléments du prix de revient.

Ce rapport de quantité jouera plus ou moins suivant la cohésion et les moyens de défense, dont disposera chacun des groupes en présence ; il y aura autant d'espèces que d'industries.

Autrement dit, il est possible, dans les circonstances actuelles qui enregistrent des diminutions importantes de l'emploi, que la baisse des salaires n'ait pas, dans toutes les industries, la même ampleur, mais il est à présumer que les variations qui interviendront dans le taux des salaires auront la même orientation.

Dès lors est-il possible d'envisager une baisse des salaires dans le bâtiment sans que cette baisse corresponde sinon par son importance, au moins par ses tendances générales, à une baisse des salaires dans l'ensemble des industries ?

Il est nécessaire de poser le problème dans toute son ampleur.

En période de crise, une baisse de salaires dans le bâtiment ne peut pas constituer un phénomène isolé, localisé : il est probable même que cette baisse sera moins accentuée dans le bâtiment que dans les autres industries, parce que les ouvriers du bâtiment constituent une corporation étroitement unie et que certains débouchés comme les travaux publics resteront largement ouverts, pour compenser le ralentissement de la construction et éviter le chômage.

En période de stabilité, on pourra modérer les prétentions

des syndicats ouvriers du bâtiment en pratiquant, comme on l'a fait, une immigration compensatrice, mais on ne pourra jamais obtenir, sans provoquer les troubles les plus graves, une diminution des salaires.

On ne peut même pas envisager qu'en période de prospérité les salaires des ouvriers du bâtiment puissent être maintenus à leur taux ancien, alors que le taux général des salaires s'accroitra.

Par conséquent, on ne peut envisager une baisse des salaires dans le bâtiment que si la tendance générale du marché de la main-d'œuvre est orientée vers la baisse.

Nous retrouvons ici, dans une espèce d'ordre négatif, les postulats qui servent de base à la doctrine des hauts salaires.

Les partisans d'une politique des hauts salaires posent en principe (1) :

1° que « les hauts salaires donnent un véritable coup de fouet à la productivité ouvrière et accroissent de ce fait le dividende national ».

2° que « les hauts salaires contribuent à l'accroissement du pouvoir d'achat de la classe ouvrière, cet accroissement devant précisément permettre la résorption du surcroît de production obtenu comme ci-dessus ».

Et nous nous posons la question de savoir si la baisse des salaires dans le bâtiment ne va pas déterminer une diminution du rendement telle qu'en définitive elle n'aura procuré aucune économie sur le prix de revient de l'unité de production, et si cette baisse, étant donné qu'elle coïncidera avec une baisse générale des salaires, n'entraînera pas une diminution du pouvoir d'achat ouvrier telle qu'elle va restreindre les possibilités de consommation de la classe ouvrière et par conséquent ses possibilités d'augmentation de la dépense consacrée au logement.

Ces observations nous permettront de définir exactement les conditions qui rendront efficace une baisse des salaires.

1° la baisse des salaires ne sera effective que si elle n'entraîne pas une diminution égale ou supérieure du rendement de la main-d'œuvre.

L'employeur ne peut raisonner à l'égard du travail fourni

(1) Grégoire Khérian. La politique des hauts salaires en Amérique. Bulletin de la section des sciences économiques et sociales du comité des travaux historiques et scientifiques, 1931, p. 105.

par son employé comme il raisonne à l'égard des matériaux qu'il utilise. Un contrat de travail ne peut pas avoir la rigueur d'un contrat de fourniture de machines.

Dans un contrat de fourniture de machines, l'industriel pose des conditions à son marché touchant la quantité et la qualité du travail fourni, parce qu'il sait que, disposant des moyens de contrôle, il pourra, en cas d'exécution imparfaite du contrat, le rompre et exiger des dommages et intérêts.

Dans un contrat de travail, les moyens de contrôle de l'employeur portent sur la durée de la présence de l'ouvrier, sur la quantité du travail fourni, mais il n'en existe pas qui permette de vérifier si l'ouvrier donne le maximum de son art et de son effort.

On s'est aperçu que certaines circonstances, comme la perspective du chômage, avaient pour effet de diminuer le rendement de la main-d'œuvre : il semble à l'ouvrier qu'en travaillant moins, il diminue l'offre d'emploi et compense ainsi la diminution de la demande d'emploi qui le met en situation d'infériorité.

L'ouvrier établit un certain rapport entre le travail qu'il fournit et le salaire qu'il reçoit ; il tient à maintenir cette équivalence, à ne pas donner plus qu'il ne reçoit : sa tendance, en présence d'une baisse de salaires, est de réduire d'une façon proportionnelle le travail fourni (1).

Ainsi, le patron qui veut réduire ses prix pour supprimer la sous-consommation de sa clientèle en période de crise ne doit pas systématiquement baisser ses salaires, sans au préalable envisager les conséquences de cette baisse sur le rendement de ses ouvriers. Il veut en définitive arriver à une baisse de la fraction de salaire incorporée dans chaque unité de sa production. Cette fraction de salaire s'exprime par le rapport $\frac{\text{salaire}}{\text{production}}$: or, si le numérateur baisse, le dénominateur restant constant, le quotient diminue, mais si le dénominateur baisse dans une proportion égale, le quotient reste le même.

Il est possible que cette diminution de la production ne soit pas constante et nécessaire et que les réactions que nous signalons ne soient pas durables. Mais il est certain qu'elles peuvent se produire ; c'est pourquoi nous avons posé la question.

(1) Cette influence a été mise en évidence par l'Enquête sur la production du Bureau international du travail. Voir l'analyse de cette enquête dans « le salaire et ses compléments » par Roger Picard, p. 216, *op. cit.*

2° — Une baisse des salaires qui n'aurait pas été précédée d'une baisse du coût de la vie provoquera une diminution partielle des possibilités d'absorption des consommateurs.

L'ouvrier envisage le salaire en fonction des possibilités d'achat qu'il lui procure : un salaire nominal accru ne permettra à l'ouvrier d'accroître son niveau de vie que si les prix des objets de consommation ou des services, dont il a besoin, n'ont pas subi de hausse équivalente. Le salaire réel s'exprime par le rapport $\frac{\text{rapport}}{\text{coût de la vie}}$, autrement dit, pour l'ouvrier comme pour le patron, le salaire a une valeur d'usage.

Une baisse des salaires, qui ne coïnciderait pas avec une baisse du coût de la vie, aura pour effet de provoquer une diminution partielle de la consommation.

Cela ne veut pas dire que cette baisse ferait nécessairement échec à une solution de la crise dans une hypothèse normale. La classe ouvrière ne constitue pas à elle seule l'ensemble des consommateurs : il est même probable — on ne peut l'affirmer en l'absence de chiffres — qu'à elle seule, elle ne forme pas la majorité des consommateurs. D'autre part, les compressions consécutives à cette diminution de revenus ne se traduiront pas par une élimination brutale de certaines catégories de consommations, mais par un changement dans les habitudes de vie et par des réductions qui porteront sur un ensemble de produits : or, il est possible que les articles qui supporteront ces réductions soient fabriqués par des industries qui ne sont pas touchées également par la crise. Enfin, une diminution momentanée des prix de vente peut être de nature à faire naître dans les esprits le pressentiment que la crise va se terminer et atténuer la sous-consommation ; il n'y a pas un rapport obligatoire entre le sacrifice demandé et l'effet à escompter, dans un domaine où les facteurs psychologiques, et notamment la confiance, interviennent.

Par conséquent, il est possible qu'une baisse de salaires, même si cette baisse est plus forte que la baisse du coût de la vie, ait un heureux effet sur la solution de la crise.

Mais la situation paraît entièrement différente, lorsqu'au lieu d'envisager la crise dans son ensemble, on en limite la portée au logement. Le marché du logement est double : il est libre pour certaines catégories d'habitations, parmi lesquelles ne figure pas le logement ouvrier, il est taxé pour les autres.

Par suite d'un mécanisme que nous avons expliqué, le marché taxé exerce sur le marché libre une influence déprimante, qui le paralyse.

Les améliorations à escompter d'une baisse sensible dans les salaires des ouvriers du bâtiment sont limitées au marché libre ; pour que leurs effets puissent s'étendre au marché taxé, il faudrait que le coût de construction soit tel qu'il permette de construire des logements dont le loyer rémunérateur serait sensiblement égal aux loyers taxés.

Or, il y a là une impossibilité matérielle. Jamais avec la seule baisse des salaires, on ne parviendra à unifier les deux marchés. Il est seulement permis d'espérer que la baisse des prix, rendue possible par la baisse des salaires, fera renaître l'animation que le marché libre a connue en 1929.

C'est-à-dire qu'on aura fait un pas très court vers la solution du problème du logement.

Le pas décisif ne sera franchi que le jour où les lois sur les loyers seront abrogées.

Mais quelle sera alors la situation du logement ouvrier ?

La situation serait la suivante. D'une part, le coût de construction sera réduit et permettra de construire des logements en rapport avec la capacité de paiement des différentes catégories sociales (les ouvriers exceptés), d'autre part la capacité de paiement des ouvriers sera restreinte et nous savons dans quel ordre l'ouvrier opère ses compressions budgétaires : le logement est le premier article sacrifié.

Est-ce à dire que nous condamnions comme dangereuse et inefficace toute baisse des salaires ?

Non, mais nous pensons que cette baisse des salaires, envisagée uniquement sous l'angle d'une solution à apporter à la crise du logement, devra suivre et non précéder la baisse du coût de la vie. Une politique contraire risquerait de rendre plus difficilement soluble le problème du logement ouvrier et familial. A plus forte raison sera-t-il imprudent de prétendre réaliser cette baisse en diminuant les formes spéciales de salaires qui tendent à harmoniser son taux avec les besoins des familles ouvrières, notamment les indemnités compensatrices de charges

de famille, les allocations familiales, les bonifications particulières incluses dans notre législation sociale en faveur de la famille.

C'est même dans un accroissement de ces avantages que nous espérons trouver une solution, dont nous attendons un double résultat : la suppression de toute taxation sur les loyers, l'amélioration du logement familial ouvrier.

CHAPITRE QUATRIEME

LES LOIS SUR LOYERS ET LES SUBVENTIONS AU LOGEMENT

La législation sur les loyers en France a le caractère d'une législation provisoire : elle émane directement des décrets moratoires pris pendant la guerre pour protéger les intérêts menacés des locataires combattants, que la guerre mettait dans l'impossibilité de faire face à leurs engagements. Les propriétaires d'immeubles subissaient le même sort que les titulaires de créance.

La liquidation des moratoires se fit suivant des modalités variant avec les caractéristiques des contrats. Les engagements commerciaux exigeaient une solution rapide ; elle intervint grâce au concours de la Banque de France ; il apparut, au contraire, nécessaire de proroger en l'atténuant la législation du temps de guerre sur les loyers, parce qu'elle touchait à un domaine où les réactions étaient lentes et demandaient un certain temps pour se produire.

Les lois sur les loyers succédèrent aux lois sur les loyers, donnant des aliments faciles aux campagnes électorales et on aboutit finalement à la loi du 29 juin 1929, complétant celle du 1^{er} avril 1926.

La loi du 1^{er} avril 1926, modifiée par la loi du 29 juin 1929 contient un certain nombre de dispositions concernant la durée et les modalités de la prorogation des baux en cours, le droit de reprise du propriétaire, la taxation des loyers.

Nous ne retiendrons que les dispositions essentielles concernant l'expiration des prorogations d'une part et la revalorisation des loyers d'autre part.

L'article deux de la loi stipule que « les locataires, sous-locataires, cessionnaires de baux et les occupants de bonne foi de locaux d'habitation, en vertu d'une prorogation antérieure ou d'un délai de grâce, même expiré, en possession au 30 juin 1929 auront (sauf en cas de décision judiciaire devenue définitive ayant ordonné l'expulsion pour l'une des causes de refus de prorogation admise par la présente loi) droit sans l'accomplissement d'aucune formalité à des prorogations de jouissance, qui prendront fin :

A Paris, dans le département de la Seine et dans un rayon de 50 kilomètres des fortifications de Paris.

	Logements à usage d'habitation		locaux à usage profess ^{el}
Au 1 ^{er} Juillet 1932, lorsqu'au 1 ^{er} Août			9.000
1914, le loyer excédait	6.000	(X 5 =	30.000)
Au 1 ^{er} Juillet 1935, lorsqu'au 1 ^{er} Août			6.000
1914, le loyer excédait	3.000	(X 5 =	15.000)
Au 1 ^{er} Juillet 1936, lorsqu'au 1 ^{er} Août			3.000
1914, le loyer excédait	2.000	(X 5 =	10.000)
Au 1 ^{er} Juillet 1937, lorsqu'au 1 ^{er} Août			2.000
1914, le loyer excédait	1.000	(X 5 =	5.000)
Au 1 ^{er} Juillet 1938, lorsqu'au 1 ^{er} Août			
1914, le loyer excédait ou était inférieure à	500	(X 5 =	2.500)
Au 1 ^{er} Juillet 1939 pour toutes les prorogations non comprises dans les catégories ci-dessus.			

Les articles 1 et 11 de la loi déterminent les conditions d'augmentation du prix des loyers taxés.

Les prix, des loyers, pour toutes les locations prorogées, seront fixés sur la base de la valeur locative de 1914, majorée de 150 % du 1^{er} Juillet 1929 au 1^{er} Juillet 1931 et à partir de cette date de 15 % en sus chaque année jusqu'à la fin des prorogations prévues par la loi.

L'article 11 prévoit, en outre, certaines hypothèses dans lesquelles le propriétaire est en droit d'exiger un supplément de majoration.

Enfin l'article 11 *in fine* précise que « jusqu'au 1^{er} Juillet 1939, il est interdit aux propriétaires et bailleurs, à l'expiration des prorogations prévues ci-dessus, de percevoir pour les locations faites dans les immeubles construits et achevés avant le 1^{er} Août 1914, un loyer supérieur à la valeur locative à cette date des locaux loués, majorée de 300 % pour les locaux d'habitation et de 325 % pour les locaux à usage professionnel, compte tenu des impôts et prestations, sauf celles relatives au chauffage et à l'ascenseur.

Telle est actuellement la situation des loyers taxés.

Nous avons montré comment cette législation créait une double injustice : injustice à l'égard du locataire jeune qui n'a pu profiter des prorogations et des taxations, injustice à l'égard du propriétaire dont l'immeuble sera taxé plus longtemps parce que la catégorie de locataires qu'il abrite est de situation modeste, ou parce qu'il a demandé un taux de location modéré. En outre, cette législation injuste va à l'encontre des intérêts de la collectivité, puisqu'en maintenant deux marchés des loyers, elle paralyse la construction et que son action sera d'autant plus longue et néfaste que les logements envisagés sont plus modestes.

Mais les données du problème sont telles que les propriétaires eux-mêmes protestent, mais l'acceptent et font porter surtout leurs efforts contre l'aggravation possible d'un système qu'ils estiment défectueux sans doute mais qu'il serait vain de vouloir modifier (1).

Les locataires, de leur côté, essaient à la faveur des événements d'obtenir l'ajournement des majorations de loyer, mais il semble que l'opinion publique soit résolue à faire respecter la solution que la loi du 29 Juin 1929 a apportée au problème des logements taxés parce qu'elle constitue un compromis, qui met une fin à un régime reconnu anormal, tout en réservant une période suffisamment longue pour que la construction vienne combler le déficit de logements actuellement existant.

Il n'en reste pas moins souhaitable de neutraliser les effets de cette législation dès maintenant.

Comment, sans porter atteinte aux règles consacrées dans les lois du 1^{er} Avril 1926 et du 29 Juin 1929, arriver à un pareil résultat ?

(1) Rapport de M. Trutié de Varreux. Congrès de l'habitation à Paris, 1-5 juin 1931, p. 65.

La Chambre syndicale des propriétaires préconise une meilleure utilisation des locaux existants et une meilleure utilisation des terrains.

Elle laisse entendre que la meilleure utilisation des locaux existants serait le premier effet de l'abrogation des lois sur les loyers. Quant à la meilleure utilisation des terrains, elle consisterait à démolir les vieux immeubles et à les remplacer par des immeubles neufs, où les locataires des immeubles anciens seraient logés par préférence. Seulement, il faut d'abord prévoir un lieu d'hébergement provisoire pour les familles momentanément sans abri et faire accepter ensuite aux locataires un loyer supérieur à celui qu'ils payaient auparavant : solutions impossibles, le locataire n'acceptera le logement provisoire que si l'immeuble ancien risque de s'écrouler sur lui et les siens, et il ne consentira à payer un loyer plus élevé que si le marché des locataires est unique ; or, le marché des locations ne peut être unifié que par l'abrogation des lois sur les loyers.

Autrement dit, la Chambre des propriétaires, après cinq jours d'étude, est arrivée à cette conclusion que pour supprimer la crise du logement, il faut supprimer les lois sur les loyers : cela équivaut à reporter la solution de la crise en 1939, car nulle part mieux qu'à la Chambre des propriétaires on connaît les impossibilités politiques d'un retour au droit commun avant 1939.

Il est extraordinaire de constater qu'une organisation qui suit d'aussi près le phénomène immobilier n'ait pas compris que le véritable obstacle au retour au droit commun n'était pas seulement l'obstruction systématique de la Fédération des locataires, mais l'absence d'une solution au problème du logement familial.

Au lieu de protester contre la législation taxatrice avec des arguments de droit, la Chambre des propriétaires eut été mieux inspirée d'apporter au législateur les lumières de sa compétence pour essayer de résoudre une impossibilité de fait : le logement normal pour la famille ouvrière. Le Parlement, nous l'avons montré, a incontestablement commis une erreur en prolongeant le régime de taxation des loyers ; cette erreur, il l'a commise sciemment, se réservant d'y apporter une correction lorsque la liquidation politique et financière de la guerre lui en

aurait donné la possibilité. Mais, tant qu'aucune solution efficace ou apparemment efficace n'aura été apportée au problème du logement familial ouvrier, les locataires feront aboutir leurs revendications au Parlement.

A ce problème du logement familial, M. Trutié de Varreux donne à la page 68 de son rapport une solution dont il limite les effets aux hypothèses de démolition et de reconstruction.

« Dans les cas, dit-il, où quelques locataires seraient particulièrement intéressants, si une aide leur est indispensable pour payer le nouveau loyer, pourquoi la Ville n'envisagerait-elle pas, pendant la durée des prorogations de la loi, la formation d'une caisse de secours, dont les fonds seraient prélevés sur le budget qui est consacré à l'édification d'immeubles. Cette dépense annuelle serait temporaire et beaucoup moins élevée que les sacrifices qu'elle est obligée de faire pour les locataires qu'elle loge dans ses propres immeubles ».

On pourrait tirer de cette formule l'idée de la subvention au logement pour la famille ouvrière, mais à condition de l'élargir singulièrement.

La Ville de Paris consentira-t-elle à ajouter à son budget une dépense que M. Trutié de Varreux réduit à quelques situations particulièrement intéressantes et précaires, mais qui ne serait efficace et ne ferait accepter aux intéressés l'augmentation de leur loyer qu'à la condition d'être strictement compensatrice ?

Nous en doutons. La Ville de Paris a fait un effort important pour construire des logements destinés aux classes moyenne et ouvrière ; elle estimera à juste titre que les efforts supplémentaires incombent à l'Etat. D'autant plus que le nombre des situations intéressantes sera considérable si l'on en juge par le nombre des locations qui étaient avant guerre inférieures à 500 frs et si l'on songe aux frais actuels de construction.

Il restera, par ailleurs, les locataires dont les situations ne seront pas jugées intéressantes : il leur suffira de protester pour que les Conseillers municipaux trouvent immédiatement des raisons de s'intéresser à eux.

Cette solution n'est pas viable et elle n'apporterait qu'un remède partiel à la crise, puisqu'elle n'aboutirait qu'à une meilleure utilisation des terrains, sans redonner à la construction l'activité qu'elle retrouverait, si le marché des loyers était unifié ; par ailleurs, elle n'est applicable qu'à Paris.

Ainsi, il faut rétablir le marché des loyers sans bouleverser l'économie de la loi du 1^{er} avril 1926 modifiée par celle du 29 Juin 1929.

Ce résultat peut être atteint de la façon suivante :

Nous supposons que les droits des propriétaires et des locataires sont définitivement fixés par la loi de 1929. Les locataires taxés ne s'incrusteront pas dans leur location, suivant l'expression de la Chambre des propriétaires, s'ils n'avaient pas la perspective de perdre le bénéfice des lois sur les loyers en abandonnant leur logement devenu trop vaste ou trop éloigné de leur lieu de travail.

Il suffirait pour que cette perspective n'existât plus que le droit au loyer taxé devienne personnel et indépendant de l'appartement frappé par la loi.

Les lois sur les loyers sont des lois de protection des locataires : le législateur a estimé que cette protection ne serait plus nécessaire en 1929, parce que des conditions normales de location existeraient à cette époque. Pourquoi imposer au locataire, comme contre-partie de cette protection, l'obligation de rester dans son appartement alors que, s'il avait la certitude de conserver le bénéfice de la taxation, il n'hésiterait peut-être pas à prendre un logement mieux adapté à ses besoins, plus confortable, plus proche de son lieu de travail.

Ce ne serait faire tort ni au propriétaire ni au locataire que de l'admettre.

La réforme que nous proposons peut se résumer dans les termes suivants :

1°. — Pour toutes les locations prorogées en vertu de la loi du 1^{er} avril 1926 modifiée et complétée par la loi du 29 Juin 1929 ou visées par l'article 2, les loyers seront calculés sur la base de la valeur locative de 1914 majorée dès maintenant de 270 %.

2°. — Les propriétaires qui bénéficieront du fait de la loi de loyers ainsi revalorisés seront frappés d'une taxe compensatrice telle qu'en aucun cas ils ne toucheront plus que ce qu'ils auraient pu toucher, si les lois du 1^{er} avril 1926 et 29 juin 1929 étaient restées en vigueur.

C'est-à-dire que la taxe sera égale à la différence entre

270 % du loyer de 1914 et le pourcentage de majoration en vigueur à l'époque considérée. Actuellement le pourcentage de majoration étant égal à 165 %, la taxe serait de $270 \% - 165 \% = 105 \%$ du loyer de 1914.

Cette taxe serait appelée à diminuer à chaque supplément de majoration prévue par l'article 11.

3°. — Elle constituerait une dette personnelle à l'égard du locataire, tant que celui-ci conserverait, aux termes des lois de 1926 et de 1929, un droit à la taxation.

De même continueraient à être écartés du bénéfice de la taxation tous les locataires qui rentrent dans l'un des cas prévus par l'article 4.

4°. — Le système ne serait appelé à fonctionner que dans l'hypothèse où le locataire renoncerait au bail ou à la prorogation dont il bénéficie pour aller habiter un autre appartement.

En effet, si le locataire reste dans les lieux qui sont visés par le bail prorogé, une compensation s'établira entre la dette du locataire et la dette du propriétaire, puisque le loyer majoré, mis à la charge du locataire dans des conditions exorbitantes de celles prévues par les lois de 1926-1929, correspond exactement à la taxe mise à la charge du propriétaire. Il n'y aura donc aucun paiement effectif ni de la part du locataire, ni de la part du propriétaire.

Au cas où le locataire renonce à sa prorogation, le propriétaire souscrit à son profit des reconnaissances de dettes analogues aux billets de fonds de commerce, dans lesquelles il s'engage à verser à chaque terme la taxe mise à sa charge entre les mains de toute personne que lui indiquera le locataire.

Cette reconnaissance de dettes sera garantie par un privilège analogue à celui du Trésor et portant sur l'immeuble ; elle sera opposable à tous ayants-droit du propriétaire, si elle a fait l'objet d'une inscription à la conservation des hypothèques.

Si le locataire prend un autre appartement, ce dernier ne sera plus soumis aux lois sur les loyers ; le loyer en sera donc débattu librement. Il aura le droit de payer son nouveau propriétaire partie en espèces et pour le surplus en endossant à son profit la reconnaissance de dettes afférente au terme envisagé, et le règlement interviendra ensuite de propriétaire à propriétaire.

Ce système doit avant tout être réalisable. A ce point de

vue, il semble ne devoir soulever aucune protestation ni de la part des propriétaires ni de la part des locataires.

Les propriétaires, il est vrai, pourront faire valoir le risque qu'ils courent au cas où le niveau général des loyers deviendrait inférieur au loyer d'avant guerre, majoré de 270 % ; ayant contracté un engagement à l'égard de leur locataire sur la base de cette majoration, il faut qu'ils aient la certitude de trouver jusqu'en 1929 un loyer de leur appartement au moins égal à cette somme. Mais il est possible de subordonner l'effet de la renonciation du locataire à la prorogation au consentement du propriétaire.

Il est probable cependant que le propriétaire consentira, s'il a la perspective de louer pour une durée supérieure à six années (en admettant que le texte législatif qui consacrerait cette réforme entrât en vigueur en 1933) pour un prix supérieur au loyer d'avant guerre majoré de 270 % ; n'aurait-il pas cette perspective qu'il considérera l'opération comme souhaitable s'il attache quelque prix à sa liberté.

Quant aux locataires, leur situation ne pourra être qu'améliorée, puisqu'ils profiteront d'une possibilité qui ne leur sera pas imposée, mais qu'ils pourront faire jouer pour des raisons de commodité. Le seul risque à courir pour eux est un risque d'insolvabilité du propriétaire devenu leur débiteur : or, leur créance sera garantie par un privilège qui fera l'objet d'une inscription grevant l'immeuble ; et, grâce à ce privilège, le locataire créancier pourra, en cas de défaillance de son débiteur, se payer sur le prix de l'immeuble et sur les termes de loyer. Par ailleurs, il sera dispensé des démarches et des poursuites, puisqu'aux termes de la loi, l'endossement de la reconnaissance de dettes le libérera d'autant vis-à-vis de son nouveau propriétaire, ce dernier devant faire son affaire personnelle des poursuites et démarches éventuelles. Enfin, aucune atteinte aux droits du nouveau propriétaire ne sera faite par une semblable disposition, puisqu'il aura été à même d'en mesurer les conséquences, avant de consentir la location.

Acceptable dans toutes ses conséquences, une semblable réforme ne manquera pas d'avoir sur l'essor de la construction une influence très heureuse. L'échange de locataires entre les immeubles taxés et les immeubles neufs sera rétabli et l'effort des

constructeurs, au lieu de se concentrer sur les catégories libérées, se répartira également sur toutes les catégories de logements. Elle mettra fin à ce gaspillage de capitaux, dont nous avons été les témoins au cours de ces dernières années ; les capitaux trouveront naturellement une meilleure utilisation pour le bien de la collectivité. Surtout, elle permettra de sortir du cercle vicieux dans lequel nous avons tourné jusqu'à présent : impossibilité de supprimer le régime de taxation, tant que des constructions nouvelles n'auront pas été édifiées pour satisfaire les besoins des locataires bénéficiant du régime de taxation, et impossibilité de construire des logements répondant au type des loyers actuellement taxés, tant que ceux-ci seront taxés.

Mais il reste bien évident que les heureux effets, que nous escomptons, ne se produiront qu'à la condition que les taux de loyer dans les immeubles neufs soient sensiblement les mêmes que les loyers d'avant guerre majorés de 270 %, ce qui correspond avec les charges à un coefficient 4.

Grâce aux nouvelles méthodes de construction, grâce surtout à la transformation des mœurs de la clientèle des habitations bourgeoises qui s'accommodent assez bien d'une réduction de la dimension des appartements, d'une suppression des emplacements inutiles ou des accessoires superflus, il semble qu'il ne soit pas impossible avec les prix récemment pratiqués par les constructeurs de parvenir au coefficient 5. La comparaison est difficile, parce que des quantités de facteurs joueront ; il est certain, par exemple, que si l'appartement neuf permet de supprimer un domestique, ou même l'unique domestique, s'il évite la fatigue et les frais des longs déplacements, ou s'il est largement aéré et abondamment ensoleillé, l'économie ainsi réalisée ou l'agrément nouveau procuré seront autant de raisons pour accepter le prix un peu plus élevé de la location.

Aucune compression n'est possible, par contre, pour le logement ou l'appartement modeste destiné à la famille ouvrière ; déjà, avant la guerre, il n'y avait pas à proprement parler d'appartements ouvriers, c'est-à-dire de logements de plus de trois pièces.

La famille ouvrière par la modicité de ses ressources n'a que deux formules de logement à sa portée : le logement restreint ou l'unique pièce du meublé.

Nous avons marqué, aussi bien après l'étude statistique du phénomène du logement qu'après l'examen des causes profondes de la crise du logement, cette séparation très nette qu'il faut faire entre le problème du logement tout court et le problème du logement familial ouvrier. La logique veut que nous maintenions ici cette distinction : c'est pourquoi nous terminons cette première partie consacrée aux solutions susceptibles d'être apportées à la crise du logement, en insistant sur la nécessité de mesures spéciales au logement familial ouvrier.

C'est sans doute pour n'avoir pas fait cette distinction que M. Marc Aucuy dans le chronique qu'il consacrait en 1931 à la crise immobilière (1) a cru nécessaire de critiquer comme excessif le taux de revalorisation fixé par la loi de 1929 : le coefficient 4 donnerait aux propriétaires d'immeubles une situation qu'il considère comme privilégiée par rapport à celle des rentiers, dont la fortune a été définitivement dépréciée par la stabilisation.

Il est singulier de voir M. Aucuy rouvrir un pareil débat après la condamnation si éclatante qu'il avait faite de l'erreur économique des lois sur les loyers dans ses précédentes chroniques.

La loi de stabilisation a été une grande injustice mais elle figure parmi ces injustices nécessaires qu'il faut savoir commettre pour le bien de la collectivité.

La revalorisation complète du franc en eut été une autre : il eut été impossible en effet de tenir compte d'un certain nombre d'éventualités : celle, par exemple, où les rentiers avaient vendu leurs titres de rente avant la stabilisation, consacrant ainsi une perte dont la réparation aurait profité aux acquéreurs nouveaux.

Par ailleurs, il faut tenir compte du fait que les loyers seront revalorisés au coefficient 4, alors que le coefficient de dévaluation du franc est 5, que les loyers n'auront été revalorisés qu'en vingt années, que l'augmentation des impôts grevant la propriété bâtie a été considérable et a neutralisé partiellement la revalorisation.

En tout état de cause, la solution juste ne devrait pas être cherchée, comme semble le faire M. Aucuy, dans une limitation du taux des loyers, mais dans un impôt compensateur.

Le vrai remède à l'insuffisance de l'offre c'est l'augmentation de la production et non la taxation des prix.

(1) Revue d'Economie politique, chronique immobilière, 1931, *loc. cit.*

La taxation est injuste, parce qu'elle crée l'inégalité entre propriétaires et entre locataires, parce qu'elle ne supprime pas l'ancien privilège du propriétaire, contre-partie de sa fonction sociale de pourvoyeur de logements, mais le déplace au profit de certains locataires, commerçants ou non, parce qu'enfin les ouvriers qu'on veut protéger n'en profitent pas.

Elle est peu souhaitable parce qu'elle entretient cette agitation, qui oppose cette nouvelle classe hybride : la classe des locataires aux propriétaires.

Mais nous restons d'accord avec M. Aucuy s'il considère qu'il est indispensable pour rendre définitives les lois de 1926-1929 dans toutes les catégories de loyer, qu'une politique nouvelle du logement familial ouvrier soit entreprise dès maintenant.

Nous allons essayer de définir cette politique.

DEUXIEME PARTIE

Le logement service social



Il est impossible d'étudier les faits économiques et encore moins d'agir sur eux, sans tenir compte de toute la réalité sociale dans laquelle ils s'intègrent, dont ils font partie.

M. Roger PICARD

Les Documents du travail,
Avril, Mai, Juin 1932, p. 36.

La nécessité d'une intervention de l'Etat dans le domaine du logement populaire, si elle n'est pas proclamée par l'ensemble des économistes sociaux avec la même force, est reconnue par tout le monde.

Ce que M. Roger Picard (1) dans une polémique récente a appelé « la thèse quasi-providentielle d'une tendance à l'équilibre automatique » semble écarter de son champ d'expérience le phénomène du logement normal pour la famille ouvrière.

M. Sellier, dans son ouvrage justement connu sur « La crise du logement et l'intervention publique en matière d'habitation populaire dans la région parisienne », sans écarter de son plan de réforme l'initiative privée, a montré combien son action serait insuffisante et comment, en tout état de cause, les collectivités et plus particulièrement l'Etat et les départements devraient l'encadrer.

On ne peut pas dire, en effet, que le déséquilibre économique en matière de logement populaire est dû aux obstacles qui ont été apportés par une législation malheureuse au libre jeu du mouvement des prix, puisqu'à une époque où ces obstacles n'existaient pas, il y avait déjà un problème du logement populaire.

Il semble que tous les mouvements spontanés qu'on observe quand il s'agit du logement en général sont paralysés dès que

(1) *Les Documents du travail*, avril-mai-juin 1932.

ce logement s'adresse à une famille ouvrière. Ce sera peut-être le seul mérite de l'étude statistique que nous avons faite dans le livre premier de l'avoir fait ressortir.

Nous avons pu par une étude combinée de la population et de l'habitation sous ses deux aspects : ménage-logement, pièce-habitant observer une certaine tendance à l'adaptation du logement à la population, mais cette tendance, à peine ébauchée, nous a semblé contrariée par des mouvements qui se traduisaient en définitive par une aggravation du problème du logement ouvrier et familial.

Qu'il s'agisse de l'adaptation du logement au ménage ou de la pièce à l'habitant, la situation, déjà mauvaise en 1896, a évolué d'une façon identique : cette évolution s'est traduite par une amélioration dans les logements vastes, une stabilisation ou une aggravation pour les logements moyens et une aggravation pour les logements petits. C'est dans les logements petits que le surpeuplement a augmenté.

Grâce à une étude géographique du surpeuplement, qui a révélé que les mal logés étaient en plus grand nombre dans les arrondissements périphériques que dans les arrondissements du centre et grâce à des statistiques déterminant la classe sociale des locataires de garnis, il n'a pas été difficile d'identifier les victimes des logements surpeuplés.

Ces victimes appartiennent pour partie à la classe moyenne, pour une autre partie plus importante à la classe ouvrière ; dans l'une et l'autre classe, les familles nombreuses sont les plus atteintes. Phénomène normal qu'on pouvait induire par un simple raisonnement mais qu'il n'était pas inutile de démontrer.

Ainsi, le logement ouvrier apparaît comme l'un des exemples, pour lesquels les économistes libéraux optimistes cessent de prétendre que l'harmonie sortira nécessairement du jeu de l'offre et de la demande dans un régime de concurrence et de liberté.

Le poste loyer du budget de la famille ouvrière étant condamné à l'immobilité par des habitudes de vie, qu'un changement de classe peut seul modifier, il est impossible que le prix des loyers, même en régime de liberté, joue son rôle et déclanche par un mouvement de hausse l'action compensatrice, qui apportera la solution de la crise qualitative. La rupture d'équilibre

tend à devenir permanente et à se consolider sous une forme qui rend impossible la vie normale de la famille ouvrière.

Il faudrait pour que la situation se modifiât que l'ouvrier comprît ce mécanisme de l'équilibre économique réalisé par les fluctuations des prix.

Mais, comment peut-on exiger de lui cet effort de raisonnement et de prévoyance, alors qu'actuellement il a le sentiment de n'avoir que le strict nécessaire pour vivre, alors qu'il sait que toute dépense nouvelle se traduira par des restrictions compensatrices dans sa dépense nourriture ? Sa réaction instinctive est simple « il faut d'abord manger pour vivre, il faut que le salaire aille d'abord satisfaire les besoins de nourriture d'une famille qui peut s'accroître ». On lui dit que le sacrifice financier qu'exige la solution de la crise du logement sera passager, qu'il permettra de rétablir une situation meilleure que la situation actuelle, que le taudis fera place au logement sain ; mais on ne précise pas combien de temps durera ce sacrifice financier, et quelle sera son importance.

L'ouvrier se cramponne à la situation acquise et refuse cette concession ; si les faits la lui imposent, il proteste et veut bouleverser les faits ; il serait facile de relever les coïncidences frappantes des logements insalubres et des centres où le communisme règne dans la région parisienne.

Si le capitalisme lui apparaît comme un régime où les lois économiques sont d'une brutalité telle qu'elles rendent impossible la réalisation du bien-être comme il le conçoit : s'exprimant par une tendance générale à la satisfaction de ses besoins dans l'ordre d'importance qu'il leur a fixé, il conclut à la nécessité d'un autre régime où « son besoin de bien-être s'accordera avec la nécessité économique ».

Dès lors, le problème du logement ouvrier n'apparaît-il comme étant l'un des aspects du conflit qui oppose « la nécessité sociale et la possibilité économique » dans le problème plus général de la répartition des biens et de l'équilibre économique (1).

(1) Ne pourrait-on faire un rapprochement entre le phénomène du chômage permanent et le phénomène de l'insalubrité permanente de certains logements : ils frappent tous deux une catégorie de travailleurs ; ils posent tous deux un problème de restriction : baisse des salaires dans un cas, baisse du niveau de vie dans l'autre ; l'un et l'autre « ils présentent un aspect humain qui s'impose à notre esprit autant qu'à notre conscience ou si l'on préfère à notre prudence ».

Une société peut-elle, à mesure qu'elle s'organise, corriger certaines injustices, répartir les biens qui découlent de la production, de façon à assurer à certains des producteurs une vie normale, des conditions normales d'existence ?

Est-elle soumise, au contraire, à des forces aveugles qui lui interdisent, sans risquer de provoquer les plus graves catastrophes, toute intervention de ce genre ? Est-ce que l'équilibre économique interdit toute action à tendance sociale ?

Notre étude a-t-elle consacré la faillite du libéralisme économique comme système réalisant l'équilibre économique et l'équilibre social ?

Les antinomies que nous avons relevées peuvent-elles être supprimées par une intervention de l'Etat, nouvelle tentative pour corriger « les inconvénients sociaux du régime libéral », ou postulent-elles « une organisation entièrement nouvelle » le socialisme ?

Y a-t-il conflit entre la loi économique et la nécessité politico-sociale ?

Un seul fait est certain, c'est que nous n'avons pas de certitude.

« Le jour où la science nous révélera que la loi économique de l'équilibre des prix a une validité universelle et une rigueur absolue qui commande les formes juridiques de l'organisation sociale, nous saurons qu'il convient de s'y conformer docilement. Si, néanmoins, les forces démocratiques, qui nous paraissent engendrer ce que M. Noyelle a appelé la « nécessité politico-sociale », refusent de se soumettre à la loi naturelle, nous saurons qu'il ne faut plus parler de nécessité « sociale » et que même la nécessité « politique » est illusoire. Nous saurons enfin que la révolution peut éclater, parce que les hommes ne sont pas tous intelligents, instruits, avertis, disciplinés, raisonnables et résignés, mais que la révolution, après avoir épuisé sa virulence passionnelle, devra restaurer le régime qu'exige la loi naturelle ».

« Seulement, nous n'avons pas cette certitude et à défaut, les interventionnistes demeurent fondés à croire, s'inspirant d'une expérience quasi-séculaire, que si l'offre et la demande sont déterminantes des prix, le jeu de l'offre et de la demande n'a pas une telle précision, une telle rigueur, qu'il soit interdit d'en corriger les résultats par une politique sociale. Ils peuvent même

soupçonner que les forces sociales qui sont des faits dignes de considération tendent peut-être à façonner le monde économique et qu'il faut tenir compte de leur action. Ces forces contiennent-elles un principe d'ordre et d'organisation ? Les interventionnistes l'admettent. Ce principe contient-il en germe une organisation entièrement nouvelle ? Les interventionnistes en doutent et c'est pourquoi ils écartent le socialisme. A vrai dire, ils ne savent rien de science certaine, mais ils préfèrent leur incertitude à une certitude illusoire, et leur « empirisme » à la fausse science. Ils croient à la nécessité sociale du bien-être ou de la sécurité relative pour chacun... Rien ne leur paraît s'opposer aux réformes législatives tendant à ce résultat. Tout leur paraît recommander cette politique plutôt que l'inaction de l'Etat devant une situation qui deviendrait bientôt révolutionnaire (1) ».

Un Etat, garant des devoirs sociaux, ne peut pas rester indifférent devant des faits sociaux comme le logement insalubre et le taudis.

Est-ce que le véritable équilibre économique ne doit pas être un équilibre du bien-être, un équilibre du bonheur ? Quels avantages peut-on tirer d'une machine qui ne fonctionne à un régime normal que lorsqu'elle menace d'exploser ?

Et si on peut prétendre à propos de certains faits sociaux, que l'intervention est susceptible d'aggraver une situation déjà imparfaite, on ne risquera pas de le faire à propos du logement populaire.

En quoi, la situation pourrait-elle être plus grave qu'elle n'est actuellement ?

Avant de proposer une solution, il nous semble utile de définir le besoin de logement de la famille ouvrière et de voir comment notre société actuelle assure sa satisfaction.

(1) H. Noyelle. Le droit des chômeurs et la loi économique. *Revue économique internationale*, mai 1932, p. 266.

CHAPITRE PREMIER

PORTÉE SOCIALE DU LOGEMENT

SECTION PREMIÈRE

Le besoin de logement dans la classe ouvrière

Nous avons marqué en son temps que la tendance générale de la demande de logements était de réaliser la formule que les sociologues ont pris comme objectif : autant de pièces que d'individus.

Cette constatation était faite à l'occasion d'une étude générale de la demande de logements : il est nécessaire maintenant de connaître la consistance exacte du besoin de logements pour la classe ouvrière.

La fonction particulière de l'ouvrier se caractérise par le fait qu'il exécute un travail manuel et qu'il est sous la dépendance d'un patron ou de préposés du patron.

L'ouvrier vit constamment au contact de la matière ; la division du travail, en rendant le travail plus rapide, l'a transformé le plus souvent en une série d'opérations mécaniques, qui sont trop complexes, pour que l'ouvrier puisse les saisir dans leur ensemble. Il y a de moins en moins d'hommes de métier, de spécialistes ou d'artisans et il y a davantage de manœuvres.

Ainsi, le milieu de travail donne une impression de monotonie, d'isolement, qui devient pénible en se prolongeant : l'individu original qui pense, conçoit, combine, invente n'est pas souhaitable dans un régime d'économie moderne, parce que ses réflexions l'absorbent et l'empêchent de se consacrer avec la

même intensité à sa fonction particulière, à son geste mécanique ; ce n'est que dans l'accomplissement de ce geste unique, qui rapidement devient un réflexe, que gisent pour l'ouvrier les possibilités de perfectionnement ou de mise en œuvre de ses facultés inventives.

Combien plus varié est le travail de l'artisan, qui est en contact journalier avec sa clientèle, doit l'étudier, apprendre à apprécier ses manies ou ses fantaisies, lutter et faire effort pour les satisfaire.

Le travail de l'ouvrier a la rigueur automatique d'un exercice militaire d'ordre serré, celui de l'artisan a les charmes d'une journée en liberté.

Dans un atelier d'artisan, tout est orienté vers le travail, parce que le travail est attrayant ; dans un atelier où le travail est mécanisé, l'ouvrier éprouve le besoin de transporter des traces de la vie extérieure : le portrait découpé dans un journal du champion favori ou de l'étoile de cinéma qui a séduit.

Tout ceci nous fait comprendre pourquoi, lorsqu'il sort de l'usine, l'ouvrier a un besoin intense de vie sociale.

Le milieu qui doit satisfaire ce besoin, c'est la famille.

Encore faut-il que la vie de famille lui procure la détente nécessaire. Il faut qu'elle s'accompagne de représentations et de sentiments qui attirent et ramènent l'ouvrier directement de l'usine au foyer.

Sinon, il ne rentrera pas immédiatement à la maison. La rue, avec son animation, ses devantures, ses cafés le happera au passage : il y donnera libre cours à son besoin d'expansion, de bruit, de rires, d'excitation ; le tabac, l'alcool, le cinéma seront autant d'occasions de dépenser l'argent qui normalement devrait revenir à sa famille.

L'emprise de la rue est d'autant plus brutale qu'on ne peut s'y dérober par des subterfuges. Les marchands d'alcool ont installé leur bar aux points de passage obligés des ouvriers d'usine : le phonographe le plus nasillard chatouille agréablement l'oreille encore pleine du cliquetis métallique des machines.

Or, la vie de famille n'est normale et agréable que dans un cadre suffisamment vaste, pour que tous puissent se loger.

Dans la vie de famille, il n'y a pas que des rapports matériels, qui rassemblent des individus dépendant les uns des autres,

il n'y a pas non plus que des liens du sang. La vie de famille est variée à l'infini : elle permet aux individus de développer et de projeter dans les faits leurs possibilités affectives, leur talent d'organisation, leurs besoins de direction, d'indépendance et d'interdépendance à la fois. L'ouvrier y prend conscience de sa personnalité ; il est fier de son œuvre, de ses enfants, de son ménage ; il sait qu'il n'est pas interchangeable comme à l'usine, il s'y exprime intégralement : c'est par la vie de famille qu'on connaît ses sentiments, ses qualités, ses défauts, les influences qu'il a subies.

Mais cet attrait si particulier de la vie de famille n'apparaît que dans un cadre propice. Cela suppose un minimum de bien-être : ni promiscuité, ni maladie sociale, ni malpropreté, ni manque d'air et de lumière, ni mauvaise odeur.

Les individus, membres de la famille, ne doivent pas s'entasser dans une même pièce, coucher dans un même lit, manger et dormir dans le même cadre.

Il faut, pour reprendre la formule que nous avons adoptée, que parents et enfants, garçons et filles dorment dans des pièces et des lits différents.

On peut prétendre évidemment que le sommeil a sensiblement la même valeur réparatrice quel que soit le lieu ou les conditions où l'on s'y livre ; mais un fait est certain c'est qu'il n'a pas la même valeur sociale.

« Quand trop de personnes sont entassées dans une pièce, qu'il n'y a pas assez de lits pour que chaque enfant en ait un, qu'il n'y a pas assez de chambres pour que les parents et les enfants, les garçons et les filles soient séparés, là où les pièces ne sont même pas assez larges pour qu'un paravent y mette comme une amorce de cloison, il se développe dans le groupe des habitudes de promiscuité qui correspondent à un niveau social inférieur et par suite à une cohésion diminuée de la famille. Au lieu que le logement soit un abri social, il redevient un lieu de vie animale et comme une annexe de l'usine, où l'homme se trouve hors de la société ».

Mais en plus de sa valeur sociale, un pareil logement aura le mérite très grand d'éviter les contagions, ce sera mieux que les hôpitaux, les préventoriums le meilleur moyen d'arrêter les progrès effrayants de la tuberculose, du péril vénérien.

Il faut aussi que dans le logement, chaque espèce de besoin puisse se satisfaire isolément.

C'est dans l'habitation que les familles mangent, dorment, reçoivent d'autres familles, lisent et se forment l'esprit, se réchauffent, s'isolent de la rue et du monde extérieur ; sans aller jusqu'à exiger qu'à chacun de ces besoins corresponde un cadre particulier, il est indispensable que les chambres et la cuisine soient séparées.

Comment une mère de famille peut-elle maintenir l'ordre et la propreté dans la maison, si tous les enfants se trouvent au même moment dans la même pièce ? Les uns dorment pendant que les autres mangent ou doivent travailler : il faut de toute nécessité sérier les besognes ; la famille doit avoir dans l'habitation l'impression qu'elle domine les événements.

Si le père de famille, lorsqu'il rentre, trouve une ordonnance parfaite, un cadre reposant qui l'intéresse, il sera séduit par ce cadre et hanté par le désir de l'améliorer encore : s'il en est autrement, il sera pris par la panique du désespoir, il aura le sentiment d'une impossibilité, faute de temps, de calme et de goût, et il ira chercher ailleurs des conditions plus favorables à son bonheur.

Cette spécialisation des différentes pièces n'est pas sans influence sur la discipline de vie que s'impose l'individu, sur sa conception du travail, de l'effort, de l'épargne, de la nourriture. A vivre perpétuellement auprès d'un lit, on a envie de se coucher : en présence d'un buffet, on est sollicité par la faim. Le fait que les jeunes soldats prennent leurs récréations dans les chambrées n'est pas sans influence sur les habitudes de paresse qu'ils contractent au régiment.

Enfin, pour que le logement de l'ouvrier lui fasse oublier les heures monotones de l'usine, pour qu'il s'y retrempe dans une atmosphère sociale et cesse de se croire ou de se sentir en dehors de la société, il est indispensable qu'il éprouve, en entrant chez lui, un sentiment d'indépendance.

C'est pourquoi il est tellement souhaitable que l'ouvrier devienne propriétaire de sa maison.

La chose n'est pas toujours réalisable malheureusement mais alors, dans la grande majorité des cas, mieux vaudra que son propriétaire soit un étranger plutôt que son patron.

Bref, il est absolument indispensable de donner à la famille ouvrière un logement sain, une habitation suffisamment vaste.

Qu'on ne prétende pas que ce logement sera rapidement transformé en taudis, qu'il faut, avant de l'accorder à l'ouvrier, faire son éducation, lui enseigner l'hygiène.

Ce besoin d'un logement ordonné et propre n'apparaîtra dans la masse ouvrière que le jour où elle en aura apprécié les bienfaits. C'est une absurdité que de demander à l'ouvrier adulte d'avoir une plus juste appréciation de ses besoins, de sacrifier un peu de sa nourriture pour donner plus à son logement, alors qu'on lui a enlevé toute possibilité de concevoir un niveau de vie supérieur en le laissant croupir dans la saleté durant toute son enfance.

Ainsi le logement sain apparaît comme la condition première du développement de la natalité et de la stabilité de la famille.

Il apparaît aussi comme un remède souverain aux conséquences sociales du développement du machinisme et comme une solution du problème de l'utilisation des loisirs.

Dans un article paru à la Revue Internationale du Travail (1) M. Raymond Unwin, ex-président de l'Institut britannique d'Urbanisme a défini d'une façon particulièrement heureuse l'influence de l'habitation sur l'utilisation des loisirs.

Le développement d'une production intensive dans les fabriques, le système de la période de travail fixe et spécialisé par équipes successives, l'habitation exiguë des villes aux murs sonores, aux pièces encombrées obligent l'ouvrier à se contenter des divertissements des entrepreneurs de spectacles pour occuper ses loisirs. Quelle que soit sa profession, s'il habite la ville, les occupations agricoles et les arts et métiers, dont l'influence est si heureuse sur la santé et le développement intellectuel de l'ouvrier, lui sont interdits.

L'exiguïté du logement familial, l'absence de jardin, telles sont les causes de la disparition complète chez certains ouvriers de la faculté d'imaginer et de produire et de prendre goût au travail exécuté avec art.

(1) Raymond Unwin. Influence de l'habitation sur l'utilisation des loisirs. Revue internationale du travail, n° de juin 1924, p. 367.

Le problème devient grave à une époque où les progrès matériels nous permettent d'envisager une réduction de la journée de travail.

Or, l'exercice de ces facultés inventives a une excellente influence sur la famille ouvrière : elle constitue chez l'enfant un besoin qu'on observe dans les jardins publics devant le tas de sable, dans la rue le long des ruisseaux : le succès considérable des troupes scouts dans les villes, et leur moindre succès dans les campagnes s'explique naturellement par le fait que, dans un cas l'enfant, en perpétuelle liberté dans la nature, y peut faire travailler son intelligence, alors que dans l'autre, vivant dans un cadre artificiel, il éprouve un impérieux besoin d'aller se plonger dans l'atmosphère de la nature.

« L'intensité croissante de la production subordonne de plus en plus l'ouvrier à la régularité de fonctionnement d'une vaste organisation industrielle, sur laquelle le salarié ne peut exercer aucune influence réelle ».

Ainsi, l'ouvrier est condamné d'une part à une existence monotone, que le progrès tend à rendre plus courte, d'autre part à une période d'inactivité qui n'impliquera aucun effort personnel ; il est à craindre que très rapidement les forces créatrices de son esprit s'étiolent, s'anémient ; on assistera probablement à un recul des valeurs morales, les masses ouvrières perdant le goût de l'effort.

Il importe de ne pas faire perdre à l'homme l'amour du travail. Les nécessités économiques l'obligent lorsqu'il est ouvrier à penser à l'action syndicale, au problème des salaires, à la nécessité de la limitation du travail : le métier devient un travail forcé et cesse d'être volontairement consenti. Pour que l'ouvrier se réconcilie avec le travail, il faut que, pendant un temps minimum, il puisse le diriger, lui imprimer sa marque personnelle, être son maître, avoir un sentiment d'indépendance complète : il en comprendra mieux alors le mécanisme, et s'il est lui-même producteur, il pourra comparer le produit de son travail, la somme d'efforts qu'il exige avec les produits similaires : il conclura différemment suivant les circonstances, mais il puisera en lui les éléments d'un jugement qui fera travailler son esprit.

Le problème apparaît grave : mais il n'est insoluble que si on ne tente pas de donner à l'ouvrier la possibilité matérielle

d'employer ses loisirs d'une façon qui le développera au lieu de le diminuer ; c'est pourquoi il est désirable que chaque maison ait son jardin, que chaque agglomération ait ses organisations annexes pour le sport, le jeu, l'apprentissage, la vie spirituelle, la vie intellectuelle : des églises, des bibliothèques, des écoles.

Le jardin constitue un accessoire nécessaire ; il entoure la maison et l'isole ; il symbolise la limite d'un monde extérieur plein de souvenirs pénibles ; c'est un endroit où la nature provoque des développements mystérieux ; on y cultive les légumes ou les fleurs, l'herbe y pousse inconsidérément ; c'est le domaine de la fantaisie ; c'est le coin de terre vers lequel tous les Français retournent, comme attirés par un rappel lointain de l'ascendance paysanne.

Il constitue le cadre où l'ouvrier, la famille de l'ouvrier vivront des heures de travail reposant et fructueux : les légumes d'un jardin constituent un revenu-appoint qui n'est pas négligeable. Si l'amour-propre conduit au café et pousse à boire, l'amour-propre retient aussi au jardin : le jardin est un but de promenade où le printemps amène des bouleversements plus passionnants que les drames les plus poignants du cinéma, parce qu'ils ont la réalité de la vie.

Enfin, dans le jardin, il y a le grand air, le soleil, la lumière : tout ce qu'il faut pour refaire les poumons fatigués par la poussière de l'atelier.

La nécessité de donner à la famille ouvrière un logement sain et un jardin pose sous son véritable aspect le problème de l'urbanisme.

Le jour où véritablement le législateur prendra les moyens pour réaliser une pareille réforme, les grandes villes congestionnées et meurtrières auront vécu.

Il faut, de toute évidence, que les hommes se groupent pour vivre, mais cette idée systématisée les a conduit à former ces immenses agglomérations anarchiques qui se développent si rapidement qu'elles débordent les projets les plus savants, comme une armée qui a tourné son ennemi par surprise, parce qu'il prévoyait toujours trop tard.

L'agglomération trop importante est coûteuse : le surpeuplement n'est pas une nécessité économique. « Le coût de la vie et les frais d'entretien de la voirie et des autres services municipi-

paux, calculés par habitant, augmentent avec l'importance de la localité ».

Il devient impossible d'aménager les terrains de jeu, tous les services annexes qui font l'agrément d'une ville, parce que le terrain est trop cher. Lorsqu'ils existent, il est difficile d'en profiter parce qu'ils sont trop éloignés.

Une agglomération importante impose des déplacements anormaux pour le temps qu'ils prennent, la fatigue qu'ils causent et les dépenses qu'ils occasionnent.

A l'occasion d'un recensement effectué après guerre, on a pu relever qu'à Londres 60 % des ouvriers habitaient dans un local government district et travaillaient dans un autre. Etant donné que chacun de ces différents districts possède à peu près l'importance d'une ville de province, on peut dire que sur 100 ouvriers 60 demeurent dans une ville et travaillent dans une autre.

L'avenir est aux cités moyennes, où la vie locale restera très active, parce que l'agglomération sera homogène et que tous les besoins de la vie pourront s'y satisfaire. Mais il sera indispensable de modifier notre conception des transports : la ligne de chemin de fer et la ligne d'autobus doivent orienter les déplacements et non les suivre, parce qu'alors elles provoquent fatalement le surpeuplement et l'encombrement.

SECTION DEUXIÈME

Les conséquences sociales du logement insalubre

Les médecins sont à peu près les seuls qui pratiquent le dépistage des maladies. Aller chercher le mal dans ses causes, c'est d'une meilleure méthode que de tenter d'en atténuer les effets.

Il est peu de domaines où les hommes aient fait preuve d'un aussi faible esprit de prévoyance que le domaine social, en France tout au moins. Nous avons un ministère de la Prévoyance sociale, c'est là un bien gros mot pour l'action entreprise ; son rôle est beaucoup plus de faire du replâtrage national que de la Prévoyance sociale.

La multitude des congrès d'hygiénistes, d'urbanistes, de natalistes, qui ont fait ressortir depuis près de 50 ans, la portée

sociale du logement n'ont pas encore réussi à faire naître une politique vraiment efficace.

C'est « la qualité inférieure du logement, son excessive exigüité qui est à l'origine de la diminution de la vitalité française et du développement des maladies sociales : tuberculose, alcoolisme, vénérianisme, ou politiques : communisme.

Il est nécessaire de le dire parce que, depuis trop longtemps, on dénonce le mal sans y apporter de remède.

Sur le lien qui existe entre le logement surpeuplé et la dépopulation ou l'alcoolisme et le vénérianisme, nous n'insisterons pas, parce que, semble-t-il, il s'agit de maladies sociales, dont l'observation est indirecte et incluse dans l'analyse que nous venons de faire du besoin de logement. La famille nombreuse et saine, la famille stable, l'utilisation intelligente et utile des loisirs nous sont apparues comme antinomiques de la famille restreinte ou de la famille alcoolique.

Il n'y a, quoiqu'on dise qu'une petite minorité de familles nombreuses alcooliques, parce que les enfants d'alcooliques ne vivent pas.

Mais il est plus facile et plus utile d'établir et d'expliquer les rapports qui existent entre l'habitation et la tuberculose.

L'influence du milieu sur le développement de la tuberculose est un fait démontré.

L'insalubrité, qu'elle soit le fait de l'immeuble ou le fait de l'habitant, a une influence évidente sur le développement de la maladie.

Les enquêtes faites par M. Juillerat et les études de M. Rey avant la guerre ont permis de connaître la fréquence des cas suivant l'importance des espaces libres, le degré d'ensoleillement, la hauteur des étages, la largeur des rues, l'humidité ou l'obscurité des chambres.

L'enquête de 1905 fait ressortir une mortalité annuelle de 4,95 % pour l'ensemble de Paris, mais cette mortalité atteint un taux très inférieur dans les quartiers privilégiés (2,58 %) et un taux très supérieur dans les quartiers insalubres (8,25 %), parce que les rues y sont étroites, les cours insuffisantes, les bâtiments élevés et parce que le soleil n'y paraît pas.

A l'occasion d'une autre enquête, on a constaté que deux rues parallèles, pourtant également voisines d'espaces, avaient

l'une (boulevard Saint-Michel et boulevard de Strasbourg) une mortalité de 1,34 % et l'autre (rue Saint-Jacques, rue du Petit-Pont et rue Saint-Martin) une mortalité de 5,54 %. Mais la première était ensoleillée et l'autre ne l'était pas.

D'autre part, M. Juillerat a pu établir que la mortalité par tuberculose était plus forte dans les étages inférieurs, moins bien aérés, que dans les étages supérieurs, exception faite des combles et de la cave.

Son enquête de 1904 (1) a porté sur 1500 maisons de six étages.

Le nombre de cas relevés s'est réparti de la façon suivante :

Rez-de-chaussée	1 ^{er}	2 ^{me}	3 ^{me}	4 ^{me}	5 ^{me}	6 ^{me}	ensemble
199	232	184	218	205	232	320	1580

Ce qui donnait un total de 833 cas pour les étages inférieurs (rez-de-chaussée, 1^{er}, 2^e 3^e) et de 757 cas pour les étages supérieurs (4^e 5^e et 6^e).

En tenant compte du nombre d'habitants, la proportion était pour les étages supérieurs de 1,5639 % et de 1,8339 % pour les étages inférieurs.

Ainsi, les quatrième et cinquième étages sont les moins frappés ; le sixième, parce qu'il contient les chambres de bonnes mal aérées, mal protégées contre le froid et le chaud, est le plus atteint ; les étages inférieurs privés d'air viennent ensuite.

La mortalité est liée aussi étroitement à l'insalubrité du logement due au fait du locataire qu'à l'insalubrité due au fait de l'immeuble.

Pour qu'une maison soit saine, il faut qu'elle soit éclairée directement dans sa partie supérieure pendant 1 heure 20 au minimum pendant le jour le plus court de l'année. Cet éclairage varie avec la largeur de la rue.

D'autre part, les alcôves, les chambres mal isolées dans les combles, les sous-sols, l'humidité des murs sont autant de causes d'insalubrité d'une maison, même bien orientée.

Enfin, il est certain que si les locataires d'une maison n'ont

(1) Rapport présenté au Congrès international d'assainissement en 1904 (colège de France) par M. Juillerat.

pas des habitudes d'hygiène suffisantes la contagion, même dans un immeuble sain, peut se produire. Toutefois, contre ces mauvaises habitudes il est possible de lutter en donnant aux enfants une éducation appropriée, tandis que le seul moyen de supprimer les risques de contagion inhérents à l'immeuble, c'est de le démolir.

La mortalité par tuberculose sévit d'ailleurs aussi bien à la campagne qu'à la ville.

Toute une organisation de défense a été mise sur pied par des philanthropes avec l'aide du ministère de la santé publique contre ce que l'on nomme les maladies sociales : alcoolisme, vénérianisme, tuberculose. Cette organisation est extrêmement coûteuse et obtient des résultats intéressants mais faibles eu égard à l'effort fourni.

« Quelques efforts que l'on tente ensuite pour corriger le mal, n'eût-on pas mieux fait de le prévenir ».

A quoi bon dépenser tant d'argent pour encourager la natalité si les enfants qui naissent sains et robustes sont condamnés à de longues et coûteuses maladies, parce qu'ils habitent un logement insuffisant et insalubre. Il faut applaudir aux efforts nombreux qui ont été faits pour améliorer la santé ouvrière, mais on est frappé de l'inutilité de ces efforts, si l'on sait que le malade guéri et convalescent doit retourner dans un foyer de contamination où les santés les plus robustes ne résistent pas.

« Il n'y a de richesse que dans la vie » mais la vie doit être normale, équilibrée, saine, vigoureuse.

Ainsi, il est bien d'intensifier la lutte contre l'alcoolisme, la tuberculose, le vénérianisme, mais il est mieux de prévoir le mal et de lui apporter un remède définitif en supprimant la principale de ses causes : le logement insalubre et le logement surpeuplé.

CHAPITRE DEUXIEME

LA LÉGISLATION SUR LES HABITATIONS A BON MARCHÉ : SON INSUFFISANCE

Le plus grand mérite de la Loi Loucheur c'est d'avoir été votée rapidement et d'avoir mis sur pied un programme de construction important.

Deux cent soixante mille logements dont le prix de revient est en moyenne de 45.000 francs, cela représente un investissement de capitaux de l'ordre de douze milliards : jamais encore pareil effort n'avait été fait en vue d'arriver à une solution du problème du logement.

Ces logements sont destinés pour partie aux familles ouvrières (200.000) et pour le surplus à la classe moyenne (60.000) de la ville et de la campagne avec certaines particularités dans l'affectation : contingent de 74.000 logements réservé à la région parisienne et droit de préférence de la campagne sur un tiers des crédits.

Les bénéficiaires peuvent devenir locataires ou propriétaires.

L'initiative privée avec les sociétés anonymes d'habitations à bon marché, les sociétés coopératives d'habitations à bon marché et les sociétés de crédit immobilier, les collectivités avec les offices publics d'habitations à bon marché collaborent à la réalisation de ce programme.

Pour rendre possible un pareil effort et remédier à la crise du logement, ainsi que le législateur se propose de le faire dans l'article premier, la loi du 13 Juillet 1928 a donné aux organis-

mes d'habitations à bon marché les moyens d'action qui leur manquaient ; elle a prévu des crédits importants ; elle a élargi la notion d'habitation à bon marché, reconnue trop stricte, en créant la catégorie des logements à loyer moyen ; elle a permis enfin aux amoindris sociaux : pères de familles nombreuses, mutilés du travail ou de la guerre, de construire leur maison et d'en devenir propriétaires, grâce à des subventions.

Elle constitue à l'heure actuelle, avec la loi du 5 Décembre 1922 qu'elle complète et qui elle-même résume dix-huit lois antérieures, la partie essentielle de notre politique du logement sous sa forme positive.

Nous voudrions dans ce chapitre montrer comment cette législation, en tant qu'elle prétend apporter une solution définitive au problème du logement familial ouvrier est insuffisante et illusoire.

SECTION PREMIÈRE

Portée limitée de l'accession à la propriété comme solution au problème du logement

Au préalable et afin de pouvoir faire porter tout notre effort critique sur la partie de la législation qui prétend résoudre le problème du logement familial par la formule de la location, il nous semble utile de montrer que, pour la famille, la propriété de son logement n'est pas une solution toujours possible ni désirable.

Cette démonstration n'est pas inutile, parce que de l'avis des milieux compétents, c'est dans le sens d'une diminution des crédits pour la construction des maisons destinées à la location et du maintien des crédits destinés à la favoriser l'accession à la propriété que s'orientera la politique du logement, lorsque le programme prévu par la loi Loucheur sera expiré.

La construction et l'accession à la propriété ne sont possibles économiquement pour la famille ouvrière qu'à deux conditions : en premier lieu, il faut qu'elle possède un certain avoir et en second lieu il faut qu'elle consente à se fixer ou qu'il lui soit possible de le faire.

La famille ouvrière ne peut envisager une opération de construction que si, après avoir défalqué l'annuité de rembour-

sement, il lui reste des ressources suffisantes pour se nourrir. L'importance de cette annuité est fonction de l'importance du prêt et de la durée de remboursement.

Le plus souvent, ces facteurs jouent en sens contraire. Au début de l'application de la loi, les sociétés de crédit immobilier dans la région parisienne consentaient à prêter aux emprunteurs le prix de la construction, le prix du terrain, le montant de la prime d'assurance et même quelquefois les frais d'acte. Depuis quelque temps, à la suite d'abus commis par certains emprunteurs peu délicats ou imprudents, elles ont cessé de prêter le prix du terrain et les frais d'acte, de sorte qu'actuellement tout père de famille qui veut construire doit avoir au préalable, acheté un terrain et en avoir payé le prix.

Il doit donc attendre, pour emprunter au Crédit immobilier la somme nécessaire à la construction de sa maison, d'avoir, au préalable, payé par petites fractions le terrain qu'il a acquis du lotisseur. Seulement le jour où il est en situation d'emprunter, le délai d'amortissement est réduit, puisque la loi ou les règlements prévoient que le remboursement intégral du prêt doit avoir lieu à une cadence telle qu'il soit achevé, lorsque l'emprunteur aura atteint l'âge de 60 ans, et dans un délai maximum de 25 ans.

En admettant qu'il lui faille cinq ans pour payer son terrain, le délai de remboursement ne reste fixé au maximum prévu par la loi, que s'il envisage l'opération de construction avant d'avoir atteint 30 ans ; le nombre des ménages qui, avant 30 ans, consentent à s'engager pour 25 années est assez faible.

D'après le rapport publié par la Société centrale de Crédit Immobilier, l'âge moyen des emprunteurs n'a jamais été supérieur à 39 ans, ni inférieur à 34 ans et depuis 1928 il est invariablement fixé à 35 ans.

Il est donc indispensable que la famille qui veut construire sa maison possède un avoir, soit sous forme de terrain, soit en espèces liquides qui serviront à acquitter le prix du terrain, les frais d'acquisition du terrain et les frais d'emprunt au crédit immobilier, dès que l'opération de construction lui apparaîtra comme souhaitable.

Mais en admettant que ces conditions soient remplies, il

faut, par ailleurs, que les ressources de la famille soient assez importantes pour lui permettre de se nourrir, de se vêtir et de consacrer au logement un peu plus que ce qu'elle y consacrerait normalement.

Or, si la famille n'est pas nombreuse au moment où elle emprunte, elle n'a pas de subvention et elle doit prévoir l'hypothèse où, le nombre des enfants s'accroissant, ses charges s'étendront et, si elle est nombreuse, la subvention est une compensation à peine suffisante aux frais supplémentaires qu'occasionne la construction d'un logement à la mesure de l'importance de la famille.

Ainsi, l'accession à la propriété est réservée à une aristocratie ouvrière, qui constitue une minorité.

D'après les renseignements qui nous ont été fournis par la plus importante des sociétés de Crédit immobilier de la région parisienne, le prix d'une maison de trois pièces et cuisine dans la région parisienne oscille actuellement entre 42.000 francs et 47.000 francs sans tenir compte des conventions particulières passées directement entre l'intéressé et l'entrepreneur. Avec le montant de l'assurance-vie qui atteint fréquemment 5.000 francs, l'annuité minima, en supposant que l'intéressé jouisse du délai maximum de remboursement oscillera entre 2.850 francs et 3.100 francs (1). Ces chiffres supposent un salaire normal de 17.200 francs à 19.000 francs par an.

D'autre part, c'est une même constatation qu'on est amené à faire lorsqu'on examine la liste par profession des bénéficiaires de prêts accordés par les grandes sociétés de crédit immobilier de la région de Paris.

La plus importante de ces sociétés, la Société Centrale de crédit immobilier a fait, depuis son origine jusqu'au 31 décembre 1931, 9.126 prêts (2).

Le plus grand nombre de ces prêts ont été faits à des célibataires, mariés, ou veufs sans enfants, ou ayant un ou deux enfants. Les familles nombreuses (3 enfants et plus) ne constituent qu'une minorité : 22,05 %.

(1) La moyenne, d'après la société centrale de Crédit immobilier est, pour l'année 1930, de 3.017,35.

(2) Voir statistiques pour l'exercice 1931, publiées en annexe du compte-rendu de l'Assemblée Générale ordinaire du 18 mars 1932 de la société anonyme centrale de Crédit immobilier (siège social : 20, rue St-Augustin).

On peut même se demander si c'est toujours un bien d'orienter vers la propriété des familles qui dans la lutte pour la vie sont lourdement handicapées par la présence d'enfants. Pour que les risques et les charges qu'ils assument ne les écrasent pas, il faut que ces familles aient quelques ressources accessoires qui leur permettent de traverser les moments difficiles. La charité privée et l'assistance publique, qui procurent à la famille surtout dans les campagnes, des secours appréciables se détournent systématiquement des familles pauvres, qui ont fait l'effort nécessaire pour devenir propriétaires de leur maison. Etre propriétaire, c'est pour l'opinion publique l'indice d'une aisance certaine ; cela suppose que l'on dispose des ressources nécessaires pour entretenir sa propriété et la pitié ou la charité, inaccessibles au raisonnement le plus logique, s'abstiennent, parce qu'elles n'ont plus pour les alimenter les apparences extérieures qui émeuvent.

Il suffit d'une période de chômage accidentel ou forcé, d'une maladie chez les enfants, de la disparition de la mère pour provoquer l'effondrement.

De plus, les constructions faites avec des matériaux de mauvaise qualité, par des entrepreneurs pas toujours très consciencieux, seront la source de frais élevés, de réparations coûteuses ; dès le début, il faudra payer la prime d'assurance contre l'incendie, supprimer les malfaçons ; au bout de quinze ans, il faudra payer des impôts.

Enfin, l'interdiction de louer pendant dix ans et de vendre pendant vingt-cinq ans pour les familles qui ont bénéficié de subventions, l'incertitude de trouver un acquéreur, si l'autorisation de louer ou de vendre a été donnée, font naître des risques que beaucoup de familles hésitent à assumer.

Ces objections ne visent qu'à prouver l'erreur de ceux qui pensent trouver dans l'accession à la propriété la formule unique qui apportera une solution à la crise du logement. Nous considérons que le propriétaireisme n'est pas un remède universel, parce qu'il ne pourra s'appliquer qu'à une minorité d'individus et parce qu'il fait courir à la famille ouvrière des risques qu'elle ne peut assumer qu'à la condition d'être en mesure de se défendre.

Même s'il existait des organisations pour prêter aux constructeurs le concours de leur expérience et leur faciliter l'acquisition d'un terrain, le choix d'un plan et la conclusion des marchés,

il resterait la grande incertitude de la vie que ni les allocations familiales, ni les assurances sociales, ni même l'assurance contre le chômage ne réussiront à faire disparaître complètement. L'accession à la propriété par le système des annuités à longue échéance exige une confiance dans l'avenir que les conditions actuelles de l'économie interdisent à une fraction importante de la classe ouvrière et plus particulièrement aux familles nombreuses.

Il est donc nécessaire de chercher une solution dans la formule plus modeste de la location : c'était la conception première de la législation sur les habitations à bon marché.

SECTION DEUXIÈME

Insuffisance de la formule de la location prévue par la législation sur les habitations à bon marché

§ 1^{er}. — Définition légale de l'habitation à bon marché Critique de cette définition

Aucun texte n'a donné de l'habitation à bon marché une définition précise, mais il est facile de trouver dans la loi de codification les éléments de cette définition, puisque le titre premier a précisé les caractéristiques des logements auxquels les avantages concédés par la loi sont applicables.

N'est susceptible de bénéficier de la législation sur les habitations à bon marché que la maison construite par une société, un organisme ou un particulier agréé par la loi, remplissant certaines conditions de solidité et de salubrité et dont le prix de revient et la valeur locative sont tels que le loyer sera en rapport avec la capacité de paiement des locataires peu fortunés, auxquels elle est destinée.

Tous les éléments de cette définition n'ont pas la même valeur ni la même importance.

1° L'élément essentiel de la définition — ce qui en constitue la base — se trouve dans la limitation par le système des maxima de la valeur locative et du prix de revient.

La portée et l'étendue de cette limitation ne sont pas les mêmes pour les immeubles destinés à l'habitation collective et pour les habitations individuelles : les loyers des premiers sont

seuls taxés, alors que pour les seconds la taxation porte aussi sur le prix de revient ; d'autre part, les loyers sont taxés différemment, suivant qu'il s'agit d'une habitation à bon marché individuelle ou d'une habitation à bon marché collective.

« Les avantages concédés par la présente loi, dit l'article 2, s'appliquent aux maisons destinées à l'habitation collective, lorsque la valeur locative de chaque logement ne dépasse pas au moment de la construction les maxima déterminés ci-après (dans une annexe jointe à la loi) (1).

Ces maxima sont déterminés pour quatre catégories de logements types : logement comprenant une chambre isolée, avec ou sans water-closet ; logement comprenant une pièce destinée à l'habitation et une cuisine, avec ou sans water-closet ; logement comprenant deux pièces destinées à l'habitation, avec cuisine et water-closet ; logement comprenant trois pièces destinées à l'habitation avec cuisine et water-closet.

Ce logement de trois pièces constitue le type optimum de logement : au-delà de trois pièces, il cesse d'être un logement du type à bon marché, si l'existence de pièces supplémentaires ne se justifie pas par l'importance de la famille du locataire. Mais si la famille comprend six personnes dont quatre enfants, au-dessous de 16 ans, elle a droit à une quatrième chambre et à autant d'autres pièces supplémentaires qu'elle comprend de fois deux personnes au-dessus de 6.

Le législateur estime donc qu'il n'est pas superflu qu'une famille dispose de chambres en nombre suffisant, pour qu'aucun membre de la famille ne couche dans la cuisine, qu'il n'y ait jamais dans une même chambre plus de deux personnes et des enfants de sexe différent : c'est la définition du logement normal, que nous avons nous-mêmes adoptée, en y apportant une légère atténuation, lorsque la famille est très nombreuse.

Quant aux habitations individuelles, elles bénéficieront de la loi, lorsque leur valeur locative ne dépassera pas plus d'un cinquième le chiffre déterminé pour les habitations collectives.

Ayant ainsi fixé les maxima de valeur locative, le législateur définit la valeur locative par le prix du loyer porté dans les baux, augmenté le cas échéant, du montant des charges autres

(1) Ces maxima ont été modifiés par l'article 321 de la loi du 13 juillet 1925 puis par l'article 68 de la loi du 30 mars 1929.

que celles de salubrité (eaux, vidanges, etc...) et d'assurance contre l'incendie ou sur la vie, et fixe les limites des maxima de prix de revient d'une façon qui fait illusion sur la méthode qu'il a suivie.

La valeur locative des maisons individuelles, lit-on dans l'alinéa 5 de l'article 2, sera fixée à 4 % du prix réel de revient de l'immeuble (1).

Il semblerait, d'après cette formule, que le loyer est déterminé, en fonction du prix de revient, lequel pourrait varier, la loi se bornant à fixer à 4 % du prix réel de revient le montant du loyer : cela n'est vrai que dans la mesure où le loyer peut lui-même varier ; or, nous avons vu que le loyer avait fait l'objet d'une taxation, qui a été faite en considération de la capacité de paiement des locataires : il s'agit donc bien d'une taxation du prix de revient.

Depuis la loi du 5 Décembre 1922, des extensions ont été apportées à la législation sur les habitations à bon marché, elles ont laissé intacte la définition de l'habitation à bon marché.

La loi du 13 Juillet 1928 a créé un nouveau type de logement dont la définition est incluse dans l'alinéa 3 de l'article 26.

« La valeur locative des logements à loyer moyen devra être limitée à 3,6 fois les maxima déterminés pour les habitations à bon marché et le prix de revient ne devra pas dépasser 1,75 fois les maxima fixés pour les mêmes habitations, dans l'article 2 de la loi du 5 décembre 1922, ces maxima étant augmentés de 1/5 par pièce supplémentaire de neuf mètres superficiels au moins, au delà de trois pièces.

D'autre part, l'article 122 de la loi du 30 décembre 1928 a prévu que les maxima déterminés par l'article 2 de la loi du 5 décembre 1922, modifié par l'article 321 de la loi du 13 juillet 1925, seraient élevés de 1/6 si la surface de la cuisine était d'au moins 10 mètres carrés pour les logements d'une pièce, 15 mètres carrés pour les logements de deux pièces et dix-huit mètres carrés pour les logements de trois pièces et au-dessus.

Enfin, la loi du 28 juin 1930, modifiant et complétant la loi du 13 juillet 1928 a apporté dans son article 4 une modification aux maxima fixés dans l'article 26 de la loi du 13 juillet 1928

(1) dans l'alinéa 6 du même article, on trouve une définition du prix de revient.

pour les logements à loyer moyen : le coefficient 3,6 ci-dessus indiqué a été ramené à 3,4, 3,2 ou 3 suivant l'importance du concours apporté par l'Etat à la dépense de construction ; dans son article 5, elle a complété l'article 22 de la même loi, en créant une nouvelle catégorie de logements destinés à la location simple et comprenant une surface d'au moins 12 mètres carrés, en sus de la surface minima admise pour l'habitation à bon marché, avec un confort minimum : eau, gaz, électricité et appareil à douches.

« La valeur locative de ces logements devra être limitée à deux fois les maxima déterminés pour les habitations à bon marché ordinaires et leur prix de revient ne devra pas dépasser 1,50 fois les maxima fixés pour les mêmes habitations dans l'article 2 de la loi du 5 décembre 1922 et dans l'article 68 de la loi du 30 mars 1929, ces maxima étant augmentés d'un cinquième par pièce supplémentaire de douze mètres superficiels au moins au delà de trois pièces.

Sans insister sur les caractéristiques de ces logements, il apparaît, d'une façon nette, dans les définitions qui ont été données du logement à loyer moyen et de l'habitation à bon marché améliorée, que le législateur est resté fidèle à sa méthode : les loyers et les prix de revient sont taxés pour ces logements, comme ils l'étaient pour les habitations à bon marché ordinaires, en fonction de la capacité de paiement présumée des locataires éventuels. Les seules différences se trouvent dans le rapport entre le prix de revient taxé et le loyer taxé. Ce rapport varie, en effet, en raison inverse de l'importance des concours de l'Etat à la dépense. De 4 % pour l'habitation à bon marché ordinaire, il est de 5,33 % pour les habitations à bon marché améliorées, de 8 %, 8,53 % et 9,1 % pour les logements à loyer moyen.

2° Le second élément important de la définition de l'habitation à bon marché consiste dans la réglementation de la solidité et de la salubrité du logement.

Le législateur a voulu que l'effort, qu'il assumait, se traduise non seulement par une diminution du loyer, mais aussi par la certitude que la maison remplirait les conditions d'hygiène et de salubrité minima. D'autre part, il a proportionné ses exigences à la capacité de paiement présumée de chaque catégorie de locataires s'exprimant dans les maxima de valeur locative.

L'article 3 de la loi du 5 décembre 1922 subordonne le bénéfice des avantages prévus par la loi en faveur des habitations à bon marché à la délivrance d'un certificat de salubrité par les comités de patronage des habitations à bon marché du département ou de l'arrondissement. Ces mêmes comités conservent le droit de s'assurer que les maisons et logements restent salubres tant qu'ils bénéficient des avantages de la loi.

Les comités de patronage ont, comme la loi les y autorisait, réglementé la délivrance du certificat de salubrité et ils n'accordent le certificat qu'aux maisons construites conformément aux règlements municipaux pris en conformité de la loi du 15 février 1902, lorsqu'ils existent, et au règlement particulier, qu'ils ont édicté et fait approuver en vertu de la loi du 5 décembre 1922. Ils exigent notamment, que les matériaux soient de bonne qualité, que les murs soient assez épais, que les pièces aient une surface minima de neuf mètres superficiels ; la dimension des cours et des vues directes est réglementée, les alcôves sont interdites ; toutes les pièces doivent être aérées, ensoleillées ; les murs doivent pouvoir être lessivés ; enfin, la maison doit être alimentée en eau potable et être munie d'un système d'évacuation des eaux usées.

D'autre part, la loi a fixé la surface minima totale des logements par catégories.

Le logement d'une chambre doit avoir une superficie totale d'habitation entre murs et cloisons de 15 mètres carrés. Cette superficie augmente de 10 mètres carrés par catégorie de logements, pour atteindre 45 mètres carrés dans le type moyen de logements (3 pièces plus cuisine et water-closet).

Cette surface minima est augmentée de 12 mètres carrés, s'il s'agit d'habitation à bon marché améliorée et la maison doit comprendre : eau, gaz, électricité et appareil à douches, les conditions de salubrité restant les mêmes.

Ce sont également des éléments de confort supplémentaires que la loi du 13 juillet 1928 et le règlement d'administration publique, pris en conformité des articles 25 et 34 de la loi du 13 juillet 1928, imposent aux constructeurs de logements à loyer moyen.

La superficie des pièces ne doit jamais être inférieure à neuf mètres carrés. La superficie totale du logement entre murs et

cloisons devra être d'au moins 46 mètres carrés pour les logements de 2 pièces avec cuisine et water-closet, 58 mètres carrés pour les logements de 3 pièces avec cuisine et water-closet ; 70 mètres carrés pour les logements de 4 pièces avec cuisine et water-closet et ainsi de suite en augmentant de 12 mètres carrés par pièce supplémentaire. La surface des couloirs et des water-closet ne pouvait dépasser 15 % des superficies indiquées.

3° Enfin, le troisième élément de définition de l'habitation à bon marché découle de la personnalité du constructeur et des bénéficiaires.

Le constructeur, s'il s'agit d'un organisme, doit avoir été agréé par le ministre de l'Hygiène, de l'Assistance et de la Prévoyance sociale et, s'il s'agit d'un particulier, doit passer par l'intermédiaire de l'un de ces organismes.

Quant au bénéficiaire, s'il veut acquérir ou louer une habitation à bon marché améliorée ou non, il doit figurer au nombre des personnes peu fortunées et notamment des travailleurs, vivant principalement de leur salaire, c'est-à-dire, parmi les personnes de situation modeste : employé, artisan, cultivateur, voire même petit rentier, ou travailleur intellectuel. S'il s'agit d'un logement à loyer moyen, le législateur a laissé le soin à la commission d'attribution des prêts de se prononcer sur la qualité des bénéficiaires : il est certain que les taux de loyer pratiqués seront un moyen très efficace de sélection des candidats.

De cette définition un peu longue de l'habitation à bon marché, il faut retenir plus particulièrement la méthode qu'a utilisée le législateur. Elle peut se résumer ainsi :

Etant donné que la capacité de paiement des locataires est telle qu'elle ne permet pas de rémunérer les capitaux investis dans une construction, qui répond à un type de maison conforme à l'hygiène et à la salubrité, il est nécessaire de trouver, en dehors de l'opération de construction, un concours gracieux qui rendra l'opération possible. Ce concours est accordé par l'Etat soit sous forme de bonification d'intérêts, soit sous forme d'exonération d'impôts. Jusqu'ici le système est normal et il ne s'écarte en rien de la méthode qu'adopterait un constructeur particulier, qui envisagerait une opération de construction.

Toute la difficulté vient du fait que le législateur considère

le prix de revient et la capacité de paiement des locataires comme deux facteurs qui ne peuvent pas varier. Or, dans le prix de revient, si l'on peut fixer arbitrairement le coût du crédit, puisque c'est l'Etat qui le fournit, il n'en est pas de même du prix des matériaux, du prix de la main-d'œuvre et du montant des impôts, dont les fluctuations ont une répercussion sur le coût de construction. D'autre part, les salaires qui sont l'expression de la capacité de paiement varient également.

Ne pas tenir compte de ces variations, c'est rendre impossible toute collaboration éventuelle de l'initiative privée, le jour où une amélioration de la technique de construction lui permettrait d'envisager à nouveau comme profitable la construction de logements ouvriers.

Ce que le constructeur particulier considère, c'est la capacité de paiement et le prix de revient tels qu'ils existent au moment présent, ou tels qu'ils existeront dans l'avenir, mais peu lui importe le passé et c'est ce passé que le législateur a fixé définitivement par le système des maxima.

Dès lors, le problème se pose de la façon suivante : ou bien le législateur en adoptant cette méthode a eu l'intention d'écarter d'une façon définitive l'initiative privée et alors il doit envisager un programme de construction qui sera de nature à satisfaire, actuellement et dans l'avenir, les besoins de toute la classe ouvrière et plus particulièrement de la famille ouvrière, ou bien son intention est d'encourager la construction de maisons salubres, en coopérant avec l'initiative privée et il doit adopter une méthode différente qui n'écarte pas l'initiative privée, et supprimer les maxima.

Or, le législateur paraît n'avoir opté ni pour l'une ni pour l'autre de ces alternatives, et il en résulte des conséquences regrettables, que nous examinerons, lorsque nous aurons prouvé que, dans son inspiration, la législation sur les habitations à bon marché est une législation d'encouragement à l'initiative privée et qu'elle ne vise pas à l'exclure.

★★

Si le législateur avait voulu créer un service public du logement ouvrier, il aurait adopté dans les textes organisant et créant ce service, des formules obligatoires. D'autre part, il n'aurait pas limité à un programme arbitrairement défini dans son

étendue et dans son existence les crédits budgétaires, comme il l'a fait ; il aurait, bien au contraire, prévu un système, qui s'adaptât automatiquement aux besoins de la population visée, analogue dans ses effets aux résultats d'un régime de libre concurrence, lorsqu'il fonctionne normalement. Enfin, la caractéristique de cette législation, c'est qu'elle reste profondément marquée par l'atmosphère de liberté, dans laquelle elle est née.

1° Aucun des précurseurs, ni M. Raffalovich, ni M. Picot, ni M. Cheysson ou M. Siegfried, bien qu'ils aient tous compris et défini, d'une façon très nette, le problème du logement familial, n'a envisagé une solution qui s'apparentât à une formule étatiste ; ils ont cru qu'un effort d'inspiration philanthropique, émanant d'associations patronales et ouvrières, suffirait. Peut-être aussi ont-ils espéré que la crise de natalité et celle de la santé ouvrière apparaîtraient à tous les esprits comme des problèmes si profondément vitaux que les plus réfractaires aux initiatives généreuses trouveraient dans leur intérêt des raisons d'agir.

Pendant longtemps, la Société d'habitations à bon marché est apparue comme la formule la plus heureuse de collaboration de l'initiative privée fournissant sa compétence et son activité et de l'Etat fournissant les avantages financiers.

On s'aperçut bientôt de son insuffisance. L'existence de maxima rigides et inadaptables, le manque d'ampleur des initiatives charitables, l'absence de crédits étaient autant de raisons qui l'expliquaient.

La crise du logement se manifesta, après guerre, avec la brutalité que nous avons décrite. On fit appel aux Offices publics d'habitations à bon marché pour compléter l'action entreprise par les Sociétés d'habitations à bon marché ; gérés par des spécialistes, bénéficiant de la garantie financière des collectivités et de dotations fournies par elles, ils n'avaient pas à redouter un déficit qu'ils ne supportaient pas en définitive.

Mais qu'il s'agisse d'initiatives à forme individuelle ou d'initiatives à forme collective, elles restaient libres. Les lois sur les habitations à bon marché ont donné des facilités, des encouragements elles n'ont pas créé d'obligations.

« Les présentes dispositions ont pour objet d'*encourager* la construction de maisons salubres, etc... » (art. 1^{er} de la loi du 5 décembre 1922).

La création des organismes d'habitations à bon marché, quels qu'ils soient, est facultative.

Art. 4. — Les sociétés ne seront admises au bénéfice des présentes dispositions qu'autant que, etc...

Art. 8. — Il *pourra* être institué des offices publics d'habitations à bon marché, qui auront pour objet, etc...

Art. 19. — Les sociétés de crédit immobilier ont pour objet, etc....

Art. 22. — Des prêts *peuvent* être consentis par l'Etat aux offices publics, sociétés d'habitations à bon marché et fondations, etc....

Art. 26. — Aux sociétés de crédit immobilier.

Art. 30. — Et aux sociétés coopératives d'habitations à bon marché.

Art. 35. — Les bureaux de bienfaisance et d'assistance, les hospices et hôpitaux *peuvent*, avec l'autorisation du préfet, employer une partie de leur patrimoine, etc...

Les communes et les départements *peuvent* employer leurs ressources en prêts, etc...

Les Caisses d'Epargne sont autorisées à employer, etc...

Nulle part, il n'est question d'une obligation et il en est de même dans les lois qui complètent ou modifient la loi du 5 décembre 1922.

2° Ce même esprit libéral se manifeste à l'égard des bénéficiaires.

Toutes les conditions, qui sont posées, sont de nature à éliminer certains demandeurs que le législateur refuse de prendre en considération, mais à aucun moment, il ne fait une obligation aux personnes qui rentrent dans les catégories visées par lui d'abandonner le logement insalubre ou surpeuplé qu'ils occupent pour venir occuper le logement sain construit à leur intention.

Mieux que cela. Le Comité de patronage peut intervenir, tant que l'habitation bénéficie des avantages accordés par la loi, pour empêcher propriétaire ou locataire de rendre insalubre par des modifications la maison construite, mais il ne peut pas protester contre le fait du père de famille qui a acheté ou construit une maison de deux pièces, alors qu'il n'avait qu'un enfant et qui, dix ans après, a transformé en taudis sa maison, parce que sa famille s'est accrue de sept autres enfants.

3° Enfin, les articles 23 et 28 de la loi du 5 Décembre 1922 apportent un dernier argument pour prouver qu'il s'agit bien d'une législation d'encouragement, puisqu'ils fixent à 450 millions et à 300 millions le total des avances que pourra faire l'Etat aux Sociétés et Offices d'habitations à bon marché. Ces limites ont été modifiées par l'article 154 de la loi de finances du 27 décembre 1927, et par l'article 4 de la loi du 13 juillet 1928, mais elles subsistent.

Il est bien certain, par conséquent, que l'intention du législateur a été de donner à l'initiative privée des encouragements et non de l'éliminer.

Et cependant par le système des maxima il arrive à ce résultat.

Aucun capitaliste ne peut envisager, comme le font le plus souvent les Sociétés d'habitations à bon marché et les Offices publics, une opération déficitaire, pour respecter les maxima prévus par la loi, surtout lorsque ces maxima sont inadaptables : il sera contraint, pour équilibrer son opération de construction d'exiger des loyers supérieurs à ces maxima. Un marché double des loyers, voilà à quoi aboutit le système des maxima, même sous la forme plus souple que lui a donnée l'article 68 de la loi du 30 mars 1929. Jamais, avec cette menace de concurrence à la loi d'ordre financier et d'ordre moral, un grand mouvement de construction ne pourra naître de l'initiative privée, même si les conditions de construction étaient favorables à ce mouvement.

§ 2. — Insuffisances de la législation sur les habitations à bon marché

S'il en est ainsi, le législateur aurait dû ou modifier son système de maxima ou, si cette modification lui apparaissait comme impossible, concevoir une politique du logement moins étriquée que celle qu'il a pratiquée jusqu'à présent.

A cette politique, nous faisons le grief de tenir compte d'une façon insuffisante de la capacité de paiement des locataires, de créer des iniquités sociales et d'être coûteuse.

1° Ce n'est pas tenir compte de la capacité de paiement des locataires que de la définir arbitrairement et de l'introduire, dans un texte de loi, que seule une autre loi ou un décret pourra

modifier. Les variations de cette capacité de paiement sont beaucoup plus soudaines et brutales.

Si la capacité de paiement s'accroît, les maxima encouragent la tendance déjà trop marquée des classes pauvres à satisfaire d'abord les besoins de nourriture, de vêtement, avant le besoin de logement : tout le bénéfice de cet accroissement du pouvoir d'achat profitera à la nourriture ; d'autre part, au moment où cet accroissement se produira, il n'aura pas l'ampleur, qu'il aurait eue, si la dépense logement n'avait pas été sous-évaluée. Le salaire s'établit au niveau des besoins moyens de la moyenne des ouvriers ; si l'on diminue artificiellement l'un des postes de dépenses de la classe ouvrière, on diminue par là même la force de ses revendications. Par le jeu « de l'équilibre des pouvoirs » les employeurs profiteront plus que les ouvriers des sacrifices faits par la collectivité pour l'amélioration du logement.

Ce phénomène n'aurait pas d'inconvénients trop graves, si le législateur prenait soin de définir, d'une façon rigoureuse, le logement normal et si les employeurs étaient les seuls contribuables. Mais la surveillance des comités de patronage n'est malheureusement pas toujours très efficace et il existe d'autres catégories de contribuables que les employeurs : ceux-là ont droit de tirer, comme ceux-ci, un bénéfice indirect de leurs sacrifices financiers ; soit comme consommateurs, soit comme rentiers, ils ont droit à l'existence d'une paix sociale fermement établie qui leur garantira la jouissance d'un bien qu'ils ont pu acquérir légitimement.

Si l'on envisage la situation de la famille ouvrière, l'insuffisance de notre législation sur les habitations à bon marché apparaîtra plus clairement encore.

Il existe bien dans cette législation quelques dispositions qui révèlent une certaine tendance à faire état de la capacité de paiement diminuée de la famille nombreuse.

a) L'article 59 de la loi du 5 décembre 1922 dispose que « dans les limites des crédits qui seront ouverts à cet effet, il pourra être accordé par l'Etat aux communes, aux Offices publics d'habitations à bon marché, etc... qui construiront des maisons à bon marché, destinées à être louées à des familles de plus de trois enfants âgés de moins de 16 ans, des subventions allant

jusqu'au tiers du prix de revient des immeubles, à condition que les habitations construites soient louées à concurrence des deux tiers du montant des valeurs locatives de l'ensemble à des familles nombreuses ».

Ces subventions de l'article 59 ont été réduites par les nouvelles dispositions de la loi du 13 juillet 1928 (art. 8) de 33 % à 16 %, et leur attribution n'a lieu que dans la limite des crédits votés.

Quant aux subventions des articles 54, 57 et 58, il y a peu de communes qui en font l'application.

b) Les articles 54, 57 et 58 de la même loi disposent que les communes peuvent être autorisées à construire des habitations à bon marché collectives, comprenant des logements pour familles nombreuses et à consentir des subventions spéciales aux Offices publics ou aux Sociétés d'habitations à bon marché, à condition que ces subventions soient intégralement employées à la réduction des loyers des logements susvisés et n'excèdent pas 1 % du prix de revient pour une durée de 18 ans au maximum.

c) L'article 11 de la loi du 13 juillet 1928 prévoit des subventions spéciales pour les familles nombreuses et les mutilés, destinées à faciliter la construction de leur maison : ces subventions sont variables suivant le nombre d'enfants et le degré d'invalidité et vont de 5.000 francs à 15.000 francs.

Mais aucun de ces avantages particuliers ne constitue un droit personnel pour les familles nombreuses susceptibles de s'adapter aux variations qui peuvent intervenir dans la composition de la famille. Fidèle à sa méthode, le législateur a cristallisé la situation de la famille une fois pour toutes, en la considérant telle qu'elle existe au moment de la location ou au moment de la construction de la maison, et les inconvénients de cette méthode sont nombreux.

La demande de subvention par les Sociétés d'habitations à bon marché, qui construisent en vue de la location, est devenue une demande de style. Lorsque la société fait cette demande, elle contracte, sans doute, l'engagement de réserver au logement des familles nombreuses les 2/3 de la valeur locative des immeubles, ainsi que l'exige la loi, mais c'est un engagement, qui ne comporte que des avantages.

Si un nombre suffisant de locataires chargés de famille se présente, la Société ne courra aucun risque, puisque les loyers sont établis en fonction des avantages accordés par la loi. Mais il est possible également que les logements réservés aux familles nombreuses ne trouvent pas de locataires chargés de famille en nombre suffisant, soit parce qu'on n'aura pas su atteindre ces familles, soit parce qu'on aura su les écarter.

La subvention dans cette hypothèse profite aux familles restreintes ou aux actionnaires qui, sans cet appoint, n'auraient pas touché de dividende, même inférieur au taux imposé par la loi.

Enfin, la famille étant essentiellement variable dans sa composition, il arrive un moment où la famille nombreuse devient restreinte : les enfants se marient ou s'établissent et l'effectif de la famille est réduit aux parents. Inversement, une famille restreinte, au moment où elle loue sa maison, peut devenir nombreuse.

Il serait normal que la famille nombreuse devenue restreinte aille habiter un logement plus petit et cesse de bénéficier des avantages réservés aux familles nombreuses et que la famille restreinte devenue nombreuse bénéficie du concours de l'Etat, qui lui facilitera la location d'un logement plus vaste.

Mais les familles devenues restreintes refusent de donner leur accord à une opération, qui leur apparaît désavantageuse, et les sociétés d'habitations à bon marché répugnent à les y contraindre par la force.

Sans doute, le décret du 25 juin 1919 portant règlement d'administration publique pour l'application de l'article 14 de la loi du 31 mars 1919, devenu l'article 59 de la loi de codification (1) a réglementé dans son article 6 les conditions dans lesquelles les Sociétés d'habitations à bon marché pourraient louer à des familles ne remplissant pas les conditions, dans le cas où il ne se présenterait pas un nombre suffisant de familles d'au moins quatre enfants, pour occuper les logements qui leur sont destinés : les locations ne pourront être que verbales et de peu de durée, de telle sorte que, si des familles d'au moins quatre enfants se présentaient ultérieurement, il serait possible de leur attribuer les logements en question. L'article 7 du décret prévoit même qu'à ti-

(1) *J. O.* du 28 juin 1919.

tre de sanction, au cas où la Société ou la commune bénéficiaires de la subvention ne se conformeraient pas aux prescriptions de la loi après une mise en demeure des services compétents, le remboursement de la subvention pourrait être exigé.

Mais, pratiquement aucun contrôle n'est exercé et, à notre connaissance, il n'y a pas d'exemple d'application de cette sanction de l'article 7 du décret.

L'administration, toutefois, pour réagir contre un état de choses aussi regrettable, a refusé d'accorder la subvention légale aux sociétés qui en faisaient la demande en vue de la construction d'un second groupe d'habitations, lorsque ces sociétés n'avaient pas respecté les conditions de l'article 59 pour le premier groupe d'habitations.

Solution défectueuse, qui n'atteint en aucune façon les sociétés d'habitations à bon marché responsables, mais les locataires mal logés qui devront perdre momentanément ou définitivement l'espoir de voir construire à leur intention une habitation salubre et à bon marché.

La situation est la même lorsque les constructions ont été édifiées par des communes, conformément aux dispositions des articles 54, 57 et 58 de la loi du 5 décembre 1922.

Enfin, dans l'hypothèse de la construction d'une maison, les modalités d'acquisition du droit à la subvention sont telles que le père de famille restreinte n'a pas intérêt à avoir des enfants.

N'ayant pas une famille nombreuse, au moment où il emprunte, il n'a droit à aucune subvention ; ses annuités sont définitivement fixées, comme s'il ne devait jamais en avoir. Par la suite, si sa famille s'accroît, ses dépenses de nourriture et de vêtement augmenteront sans compensation ; peut-être recevra-t-il des allocations familiales : elles seront insuffisantes au taux actuel pour équilibrer les dépenses supplémentaires, que provoque la naissance d'un enfant ; en tout état de cause, il sera impossible à la famille d'agrandir le logement devenu trop petit.

Si le père de famille prévoit la venue d'enfants, il préfère s'abstenir de construire la maison qu'il convoite, pour acquérir un droit à la subvention la plus forte. Au moment où il emprunte, son âge est tel que la nécessité d'amortir rapidement son prêt rend les annuités trop lourdes pour qu'il envisage l'opération favorablement.

Ainsi, le système d'attribution des subventions à la construction n'a pas le plein effet qu'il devrait avoir, puisque dans un cas, s'il a construit dès le début de son ménage, le père de famille voit arriver avec terreur les enfants, sources de dépenses, et il s'abstient d'en avoir ou tombe dans la misère et dans l'autre s'il ne construit pas, l'opération cesse de lui apparaître comme avantageuse et il reste condamné au taudis.

Ces conséquences anormales d'une législation pleine de bonnes intentions ne sont pas passées inaperçues et elles ont provoqué deux sortes d'initiatives.

La première vise plus spécialement la situation des familles nombreuses locataires : elle émane de M. Landry, alors président du Groupe de la famille à la Chambre, qui déposa le 23 décembre 1929, au nom de ce groupe, une proposition de loi (1) tendant à établir un droit personnel à la subvention au logement au profit des familles nombreuses. Cette proposition fut rapportée favorablement par M. Thoumyre le 16 janvier 1931 (2). Elle n'a pas encore fait l'objet d'une discussion au Parlement.

M. Landry limite, dans sa proposition, la subvention au logement aux familles nombreuses occupant des logements construits sous le régime des lois de 1922 et de 1928, pour des raisons de pure opportunité, notamment « parce que si la réforme était généralisée, elle serait trop coûteuse et parce qu'il n'est pas prouvé que les familles nombreuses feraient servir cette subvention à l'amélioration de leur logement ».

L'article unique de proposition est ainsi conçu : « Les organismes gérant des habitations à bon marché ou des logements à loyer moyen, conformément aux lois du 5 décembre 1922 et 13 juillet 1928, seront tenus d'accorder à leurs locataires par rapport aux maxima légaux, des réductions de 20 % si ces locataires ont trois enfants de moins de seize ans ou pupilles de la Nation à leur charge, de 30 % s'ils en ont quatre, de 40 % s'ils en ont cinq, de 50 % s'ils en ont six ou davantage, à la condition toutefois que les logements comprennent quatre pièces habitables au moins, quand la famille est de six personnes et une

(1) *J. O. Documents parlementaires. Chambre 2^e session extraordinaire. Annexe n° 2.671 1929, p. 47.*

(2) *J. O. Documents parlementaires. Chambre session ordinaire Annexe n° 4.352 1931, p. 52.*

pièce habitable de plus pour chaque augmentation de deux personnes. Le montant de ces réductions leur sera remboursé annuellement par l'Etat dans des conditions que précisera, un mois au plus tard à partir de la promulgation de la présente loi, un décret pris par le Ministre du Travail, de l'Hygiène et de la Prévoyance sociale ».

M. Thoumyre, dans son rapport, demande qu'il soit tenu compte des enfants jusqu'à l'âge de 18 ans et que les réductions continuent à progresser au-delà de six enfants jusqu'à huit, la famille de huit enfants ayant droit à une réduction de 70 % ; par contre, il limite aux habitations à bon marché, à l'exclusion des habitations à loyer moyen et des habitations à bon marché améliorées, le bénéfice du système et il demande la suppression des crédits prévus par les articles 58 et 59 de la loi du 5 décembre 1922.

Cette proposition de loi, en créant un droit personnel de la famille nombreuse à la subvention au logement, supprimerait les nombreuses imperfections, qui résultent du système d'attribution des subventions en vue de la location. Mais elle reste incomplète à un double point de vue :

1° Elle laisse subsister les inconvénients du système dans l'hypothèse de la construction.

Certains départements, comme la Seine-Inférieure, le Pas-de-Calais et la Meurthe-et-Moselle ont avec des modalités différentes tenté de combler cette lacune, mais leur initiative est restée isolée (1).

Les systèmes adoptés, uniformes dans leur inspiration, diffèrent par les modalités d'application.

C'est au département du Pas-de-Calais que revient le mérite d'avoir été le précurseur de la réforme.

A la suite de décisions prises par le Conseil général et la Commission départementale, un arrêté du préfet en date du 24 juillet 1929, a prévu « que toute personne admise à contracter un emprunt à long terme auprès d'une Société de crédit immobilier ou de tout autre organisme autorisé, en vue de construire ou d'acheter une habitation, dans les termes de la loi du 13 juillet 1928, aura droit à une bonification annuelle de 138 francs pour

(1) Voir « le Musée social » nos de décembre 1930, p. 415, mars 1931, p. 94, décembre 1931, p. 438. Chronique de l'hygiène et de l'habitation.

chaque enfant légitime, qui lui naîtra postérieurement à l'achèvement et au transfert définitif de la propriété de cette habitation. Cette bonification qui est versée, tant que l'enfant est vivant, à la société prêteuse, vient chaque année en déduction des sommes dues par l'emprunteur. Le maximum des bonifications est limité à 1,50 % du capital emprunté.

Dans l'hypothèse où de grosses réparations et des travaux d'assainissement sont effectués à des logements ruraux, une bonification est également accordée, mais d'après une méthode qui s'inspire du système prévu dans les articles 19 et 20 de la loi du 13 juillet 1928.

Enfin, le règlement du 24 juillet 1929, dispose que tout bénéficiaire d'une subvention maxima de l'Etat au titre de l'art. 11 de la loi, c'est-à-dire de 15.000 francs obtiendra immédiatement pour chaque enfant vivant de moins de 18 ans au delà du septième, une bonification départementale de 138 francs par enfant.

L'octroi de ces subventions est subordonné à certaines conditions de salubrité, tirées de la loi du 5 décembre 1922.

Le département de la Seine-Inférieure, à de nombreuses reprises, a manifesté tout l'intérêt qu'il donnait au problème du logement populaire. Cette sollicitude a revêtu des formes diverses : elle s'est traduite par des ristournes d'intérêts accordées aux emprunteurs, à l'époque où les prêts étaient à 3 1/2 %, puis par une participation, dans les termes de l'article 7 de la loi du 13 juillet 1928, de 0,50 % aux loyers ou aux annuités versées par les locataires ou propriétaires ruraux d'habitations à bon marché, enfin par des bonifications analogues à celles qui ont été établies dans le Pas-de-Calais, mais réduites à 105 francs par an et par des ristournes aux employés préfectoraux.

En Seine-Inférieure comme dans le Pas-de-Calais, la bonification est versée aussi bien aux citadins qu'aux ruraux, pour autant d'années qu'en comporte le remboursement du prêt, à toute famille ayant une nouvelle naissance, depuis qu'elle est devenue propriétaire, même s'il s'agit d'un premier enfant.

La bonification est répétée autant de fois qu'il y a d'enfants y donnant droit avec un maximum de 1,50 % du prêt.

D'autre part, elle est acquise de plein droit aux familles ayant au moment du prêt plus de sept enfants, pour tous les autres enfants supplémentaires de moins de 18 ans, sans autre limitation que celle indiquée ci-dessus.

Le système adopté en Meurthe-et-Moselle est plus avantageux pour les bénéficiaires : il résulte d'un arrêté préfectoral pris le 18 novembre 1929 en exécution d'une délibération du Conseil Général en date du 2 octobre 1929.

Dans son ensemble, le système du département de Meurthe-et-Moselle vient se greffer sur le système de subventions prévues par les articles 11 et 20 de la loi du 13 juillet 1928.

Les subventions de l'Etat sont doublées par le département ; mais au lieu d'être versées en une seule fois, elles viennent chaque année en déduction sur le montant des annuités à verser par l'emprunteur.

Elles sont accordées a) aux emprunteurs qui ont passé par l'intermédiaire d'une Société de Crédit immobilier prêtant à 2,25 %, et pour un nombre d'annuités qui ne peut être supérieur à 20 ; b) dans certains cas, aux personnes qui ont construit avec leurs propres ressources ou avec des fonds empruntés ailleurs qu'à un organisme d'habitations à bon marché, si la maison est conforme à la loi et pour un nombre d'années qui ne peut être supérieur à 20.

Elle laisse intacte la seconde objection que nous faisons à la législation actuelle sur les habitations à bon marché, et à laquelle nous arrivons maintenant.

2° L'existence même d'une législation, qui procède par voie de justice distributive, constitue une iniquité sociale. La comparaison est facile entre la famille nombreuse à laquelle le hasard a permis qu'il lui soit attribué un logement à prix réduit et celle qui reste soumise aux conditions d'un marché paralysé.

Les lois sur les loyers ne constituent pas toujours une garantie. Elles ne profitent qu'aux familles occupant des immeubles antérieurs à 1914 et, quant aux autres, elles les condamnent à une immobilité qui ne s'accorde pas toujours avec les exigences du travail du père de famille. Le locataire ouvrier, qui vit dans un logement taxé, est souvent obligé de choisir entre le bénéfice de la taxation et la possibilité de profiter d'une situation meilleure, en changeant de pays.

Cette iniquité s'est répétée pour chacune des catégories de logements à bon marché qui ont été construites à des stades différents de la législation, puisqu'à chacune d'elles a correspondu un taux de loyer différent. Il n'y a pas eu moins de sept modifica-

tions apportées au système des maxima en 1906, 1912, 1919, 1920, 1925, 1928 et 1929, et on considère que la dernière retouche n'est pas parfaite. Pour un même service rendu, il y a donc eu sept taux de loyers différents et il n'est pas certain que la famille, qui paie le taux le plus élevé, possède un meilleur logement que les autres, au contraire. La fantaisie et l'arbitraire de la législation ont abouti à des résultats extravagants. Actuellement encore, un même logement a un taux de loyer qui varie non pas suivant l'importance du confort ou le nombre des pièces ou suivant la capacité de paiement des locataires auquel il est destiné, mais suivant :

— qu'il a été édifié avant la guerre, les loyers étant alors fixés selon les règles établies par la dernière loi de prorogation, mais croissant régulièrement chaque année jusqu'en 1939, date où les locations seront rentrées dans le droit commun, à moins que d'ici là une nouvelle loi n'intervienne,

— que le logement se trouve dans un immeuble construit après la déclaration de guerre pour lequel la liberté des conventions est absolue,

— que l'immeuble a été édifié avant la guerre par une Société d'habitations à bon marché, auquel cas les loyers ne peuvent excéder les maxima fixés par la loi du 13 Juillet 1925,

— que l'immeuble a été construit depuis la guerre mais avant le 30 mars 1929 par un organisme d'habitations à bon marché,

— que l'immeuble a été édifié depuis le 30 mars 1929 par un organisme d'habitations à bon marché, à condition qu'un décret ait augmenté les maxima de valeur locative, dans la limite maxima de 25 %.

L'idée de justice est assez répandue dans le peuple pour que des familles aux ressources identiques mais soumises à des traitements différents, comparant leur situation respective, n'en conçoivent pas du ressentiment : voilà à quoi auront abouti les prétentions moralisatrices d'un législateur qui a peur d'agir.

Ce système de la taxation, dont nous avons montré le danger, ne peut même pas trouver sa justification dans un intérêt pratique.

A l'origine des maxima, il y a une préoccupation fiscale. Les habitations à bon marché pouvaient seules profiter d'une exoné-

ration d'impôt foncier : on a craint que des constructeurs particuliers, pour profiter de cette exonération, ne donnent le type d'habitation à bon marché à leur construction et on a pensé trouver un moyen d'éliminer les indésirables en limitant loyer et prix de revient. Mais cette préoccupation est devenue aujourd'hui sans objet, puisque toutes les constructions neuves bénéficient d'une exonération de durée au moins égale à celle, dont profitent les habitations à bon marché. Au surplus, étant donné que l'une des caractéristiques de l'habitation à bon marché est le fait qu'elle est édifiée par un organisme d'habitations à bon marché ou par l'intermédiaire d'un organisme d'habitations à bon marché, il sera possible, le jour où le législateur voudra réserver à nouveau aux habitations à bon marché le privilège de l'exemption, de trouver dans cette caractéristique un élément de discrimination.

M. Loucheur, à qui les inconvénients des maxima n'avaient pas dû échapper, espérait que leur existence obligerait les organismes d'habitations à bon marché à faire pression sur les entrepreneurs, pour obtenir de meilleurs prix. L'expérience a prouvé toute l'inefficacité du procédé.

Les marchés de travaux se font par adjudication et au rabais et seul l'architecte dans l'établissement de son devis doit tenir compte des maxima.

Quant aux habitations collectives, dont les maxima de valeur locative sont seuls taxés, ils ont des répercussions différentes, suivant que l'organisme qui construit donne le pas à son souci d'équilibrer l'opération financière de construction, ou à son désir de construire solidement.

Dans l'un et l'autre cas, la solution est désastreuse pour le budget des collectivités.

Nous savons, par les développements que nous avons consacrés à la question, que la politique publique du logement en France telle qu'elle s'exprime dans la législation sur les habitations à bon marché est très coûteuse. L'importance même de l'effort qui a été fourni abuse l'opinion publique. Les collectivités effrayées par les charges financières qu'elles ont assumées s'orientent résolument vers une réduction de ces charges et considèrent que de nouvelles constructions massives de logements

sont devenues inutiles parce que la crise du logement n'existe plus.

Mais, l'époque que nous vivons, ne doit plus être celle des expédients. Avec le rétablissement de la stabilité monétaire et de l'équilibre du budget ont disparu les grandes causes d'inquiétude de l'après guerre. D'autres problèmes exigent maintenant une solution et parmi ceux-là le problème du logement familial est celui dont la portée est la plus grande.

Il faut que le législateur s'emploie à lui donner une solution juste, efficace, définitive. Or, notre législation actuelle sur les habitations à bon marché est limitée dans sa portée, boiteuse dans ses applications, coûteuse et inefficace dans ses conséquences.

Sa raison d'être est de rétablir l'harmonie rompue d'un système de production du logement qui néglige une catégorie de besoins, et son économie est inconciliable avec les règles de fonctionnement de ce système. Les moyens qu'elle fait naître ont été prévus comme s'ils devaient suppléer à l'insuffisance de l'initiative privée, mais les méthodes qu'elle met en œuvre éliminent l'initiative privée.

Conçue pour remédier à des phénomènes sociaux, qui ont leur cause dans une incapacité de paiement, elle ne tient pas compte de la capacité de paiement de ceux qu'elle veut soulager.

Enfin, née d'une idée de justice, elle crée des privilèges et accable plus lourdement les autres.

Ce serait une erreur de réclamer le développement ou le maintien d'une pareille législation. La réforme du logement doit s'effectuer sur d'autres bases.

CHAPITRE TROISIEME

RECHERCHE D'UNE SOLUTION

Le logement est un service social.

Le surpeuplement et le logement insalubre ont des conséquences sociales, qui autorisent l'intervention de l'Etat et justifient pour des motifs d'hygiène publique une réglementation sévère, voire même leur suppression.

Les conditions défectueuses de logement sont le fait volontaire ou involontaire de ceux qui l'habitent. Dans la mesure où l'individu est responsable, il doit être pénalisé et dans la mesure où il ne l'est pas, il doit être aidé.

Mais la collectivité n'est en droit d'exiger de l'individu le respect des règles fondamentales qui rendent possible la vie en société qu'à la condition de lui donner un minimum de bien-être. Ce minimum est variable suivant les civilisations, mais il existe et intéresse toutes les catégories élémentaires de besoins sociaux : la nourriture, le vêtement, les dépenses diverses et le logement.

Dans l'état actuel des mœurs, il est nécessaire de proclamer l'obligation du logement sain et normal et de lui donner comme corollaire le droit pour tous d'y accéder.

Il faut unir les deux aspects du problème du logement : la nécessité et la possibilité du logement normal : l'obligation et le droit.

Comment y parvenir ?

SECTION PREMIÈRE

Le logement accessoire du contrat de travail

La question de savoir si la contribution des employeurs au logement de leur personnel n'était pas ce moyen cherché a été posée par le ministre du Travail au Conseil supérieur du travail, dans le courant de l'année 1931.

L'avant-projet du vœu relatif à la contribution des employeurs au logement de leur personnel contenait les précisions suivantes :

1°) en ce qui concerne le domaine d'application de la taxe.

La contribution, en principe, est unique et perçue une seule fois.

Son domaine d'application est limité :

a) « aux localités ou régions, où les disponibilités en logements ouvriers seraient reconnues insuffisantes par arrêté du ministre du travail soit d'office, soit à la demande d'un Conseil général ou d'un Conseil Municipal, d'un Office public d'habitations à bon marché, ou d'une association professionnelle, et après enquête où il serait tenu compte de la situation du marché du travail dans ladite localité ou région.

b) dans ces localités ou régions « aux entreprises nouvelles qui occuperont un minimum de salariés à déterminer (par décret) ; toutefois, si les contributions des entreprises nouvelles étaient insuffisantes pour compenser le déficit de logements, tous les employeurs seraient taxés annuellement à raison de 10 francs au minimum et 50 francs au maximum par travailleur occupé ».

Des exonérations sont prévues en faveur des employeurs :

— qui auront créé ou développé une entreprise pour occuper le personnel rendu disponible par la fermeture totale ou partielle d'autres entreprises de la localité ou région envisagée ;

— ou qui auront prouvé avoir fait en faveur du logement de leur personnel des dépenses équivalentes au montant de la contribution réclamée.

2°) en ce qui concerne l'affectation de la taxe.

Le produit des contributions patronales sera versé aux Offices publics d'habitations à bon marché de la localité ou de la

région intéressée et employé par ceux-ci à la construction d'habitations ouvrières.

3°) en ce qui concerne son importance.

Elle devra permettre de couvrir la perte nette à prévoir sur la construction de logements nécessaires pour le personnel donnant lieu à la contribution.

Ce texte vise à procurer aux organismes d'habitations à bon marché les ressources qui leur font défaut pour réaliser une politique efficace de construction du logement ouvrier, au moyen d'une taxe nouvelle.

La taxe projetée, qu'on appelle contribution, est en réalité un véritable impôt.

On a tenté de justifier sa création en rendant exclusivement responsables de la crise du logement les employeurs qui créent ou développent leurs entreprises, parce qu'ils provoquent un afflux important de population ouvrière sans songer à pourvoir à son besoin de logement.

Cette idée a dû être inspirée aux Services du ministère du travail par les conclusions d'une enquête faite au cours de l'année 1930 et de l'année 1931 sur la contribution des employeurs au logement de leur personnel et publiées dans le Bulletin du Ministère du Travail (1).

Dans la catégorie des établissements qui emploient plus de 500 ouvriers, 904 ont été enquêtés, 301, soit un tiers, n'ont fait aucun effort financier pour le logement de leur personnel, 529 ont construit des logements, 114 ont subventionné des organismes constructeurs.

Le personnel logé directement (172.541) ne représente que 13 % de l'effectif total des ouvriers ou employés (1.259.550).

Et la répartition de ces entreprises d'après l'importance des villes où elles se trouvent fait ressortir « un rapport inverse entre l'effort patronal des petits centres et celui des grosses cités ».

(1) Enquête sur la contribution des établissements occupant plus de 500 ouvriers au logement de leur personnel. Bulletin du ministère du travail, n°s de juillet-août-septembre 1930, p. 259. Même enquête pour les établissements occupant de 200 à 500 ouvriers, n°s de janvier-février-mars 1932.

Siège des établissements	de ces établis- sements par rapport aux établissemen ^{ts} enquêtés	Pourcentage des salariés logés par rapport au nombre au nombre des total salariés des des salariés établissem ^{ts} qui logent	
Paris	10,6	0,38	4,2
Seine (moins Paris)	11,4	1,0	4,7
Villes de plus de 100.000 h.	33,6	7,0	14,0
Villes de 50.000 à 100.000 h. ...	47,0	7,0	13,0
Localités de moins de 50.000 h.	81,4	23,5	27,0

Sources : Rapport de M. Hodée, membre ouvrier à la commission permanente du Conseil supérieur du travail sur la contribution des employeurs au logement de leur personnel, 1931.

Il est évident que les employeurs n'ont construit de logements que dans la mesure où la nécessité de retenir la main-d'œuvre les y obligeait. Leur contribution à l'amélioration du logement n'a été désintéressée que lorsqu'elle a revêtu la forme d'une subvention à des organismes constructeurs, sans que cette subvention ait comme contrepartie l'affectation d'une partie de ces constructions au logement de leur personnel ; c'est l'exception.

Les industries nouvelles se développent le plus souvent à proximité des centres où la main-d'œuvre se recrute facilement. Seule la considération de salaires moins élevés peut décider l'industriel à créer son entreprise loin d'une agglomération.

C'est un phénomène normal, autorisé par la loi ; on ne voit pas bien comment il pourrait justifier une taxe, encore moins un impôt. L'industriel, qui crée son usine, le fait dans les conditions les plus favorables à la prospérité de son entreprise. S'il réussit à concurrencer les producteurs étrangers sur le marché mondial, il aura travaillé pour lui mais aussi pour l'ensemble du pays.

Il était fatal qu'un vœu ainsi conçu se heurta à une obstruction patronale : il est plein d'arbitraire et s'il devait être repris dans un texte de loi, il ferait naître de grandes injustices qu'il nous faut relever.

1) A la base de ce texte, il y a une idée fausse.

L'insuffisance du logement serait due, d'après les partisans de la taxe, à l'importance anormale et exagérée du peuplement dans certaines régions et non à un défaut de construction. C'est poser le problème à l'envers.

Par un raisonnement identique, on pourrait dire que le père de famille est responsable du surpeuplement, s'il a plus d'enfants que le nombre des pièces qu'il habite ne le permet, pour que les conditions d'habitation restent normales. On pourrait dire aussi qu'il est responsable du chômage parce que, par sa fécondité inconsidérée, il a fait apparaître trop de travailleurs qui ne trouvent pas à s'employer. Or, c'est un droit indiscutable, « antérieur et supérieur à toute loi positive », pour la famille d'exister, de transmettre, d'entretenir, de développer et perpétuer la vie humaine.

De même, l'industriel, s'il a satisfait aux exigences administratives et obtenu l'autorisation, peut planter son usine à son gré, développer et accroître son activité. Il n'a commis aucune faute.

On ne peut le rendre responsable ni de la défaillance de l'initiative privée ni des mauvaises méthodes de l'initiative publique.

C'est au logement de s'adapter à la population, à la production de s'adapter au besoin.

L'insuffisance de logement n'est pas le seul déséquilibre que provoquent les mouvements de population. Ils nécessitent la création de services publics nouveaux, la confection de chaussées neuves, le renforcement des organisations de défense contre l'incendie, l'accroissement des forces de police, l'extension des services de transport. Aucune de ces dépenses ne seront compensées par des recettes équivalentes. Est-ce que l'industrie nouvelle devra verser une contribution supplémentaire pour supprimer chacune de ces causes particulières de déficit dans les budgets des collectivités ?

D'ailleurs, les industriels qui créent ou développent leurs entreprises sont-ils seuls responsables de tous les mouvements de population ?

Ce n'est pas la seule considération du travail qui provoque l'exode des ruraux vers les villes. C'est souvent même le désir de travailler moins et de profiter d'avantages accessoires importants.

Sont-ils les seuls qui en profitent ? les commerçants, les propriétaires, l'ensemble de la collectivité bénéficient également de l'extension des agglomérations.

Enfin est-ce d'une bonne méthode, dans un régime écono-

mique où l'équilibre naît de la concurrence, d'entraver la création d'entreprises nouvelles ? Une pareille législation détruirait l'égalité et favoriserait les monopoles des industries anciennes.

L'urbanisation est une tendance regrettable mais la collectivité imprévoyante, seule, est responsable.

M. Hodée, membre ouvrier, dans son excellent rapport avoue que « le phénomène qui porte les hommes vers les cités est complexe ». Son argumentation est un long réquisitoire qui tend à prouver l'insuffisance de l'effort des collectivités en face de la défaillance de l'initiative privée — fait d'évidence dont nous avons, au cours de ce travail, mesuré l'ampleur. Un nouvel effort est nécessaire. Mais il doit être réparti équitablement entre tous ceux qui ont le devoir d'assurer à la famille ouvrière un logement normal. Si on n'a pas le droit de se dérober à un devoir, on peut légitimement exiger que les principes de justice et d'égalité soient respectés.

Le déséquilibre qui existe actuellement entre l'offre et la demande a sa cause dans une insuffisance de la capacité de paiement de la famille ouvrière. Pour supprimer ce déséquilibre, tous les producteurs ont un rôle à jouer et pas seulement ceux qui développent ou créent des entreprises ; le salaire qu'ils versent à leurs ouvriers et à leurs employés doit permettre à ceux-ci de vivre et de se loger normalement ; et puisque les besoins du salarié sont proportionnés à l'importance de sa famille, la contribution patronale doit se faire sous la forme d'une extension au logement de l'institution des allocations familiales.

Ainsi, la taxe qu'on veut imposer aux employeurs serait injuste dans son principe.

2) Elle serait arbitraire et illégale dans ses applications.

Les pouvoirs du ministre du Travail dans le projet des vœux du directeur du Travail sont exorbitants et discrétionnaires.

a) Il fixe par décret après enquête les limites des régions, où il y a insuffisance de logements.

En quoi consistera l'insuffisance de logements ? Concernera-t-elle exclusivement la classe ouvrière ?

Sur quoi portera l'enquête sur l'insalubrité ou sur le surpeuplement ? Qui fera cette enquête : l'administration, les syndicats ouvriers, les syndicats patronaux ?

b) Il peut imposer une contribution annuelle à tout em-

ployeur d'une région, lorsqu'il estime que les mesures employées ont été inefficaces.

Si l'on considère cette contribution comme un impôt, le décret que prendra le ministre du travail sera entaché d'illégalité. L'impôt est à la fois volontaire et obligatoire ; il porte sur le patrimoine et ne frappe pas la personne ; enfin il ne peut être créé que par une loi (1). Or, il dépendra de l'appréciation purement subjective du ministre du travail que cet impôt existe ou n'existe pas, qu'il frappe ou non certaines industries ; il sera établi par voie administrative. Il sera obligatoire mais il ne sera pas volontaire parce qu'il n'aura pas été voté par le Parlement.

Si la taxe est une contribution dont le principe seul est obligatoire, analogue aux allocations familiales, pourquoi cette contribution dont le montant n'a jamais cessé d'appartenir aux employeurs est-elle versée obligatoirement à des organismes publics ?

Le montant de la contribution dans l'une des hypothèses prévues par le projet de vœu (article 2) doit permettre de couvrir la perte nette à prévoir sur la construction des logements nécessaires pour le personnel à employer. Mais les industries cotisantes n'ont aucun contrôle sur les opérations de construction réalisées par les Offices publics d'habitations à bon marché. Ils sont, d'autre part, dans l'impossibilité de prévoir les répercussions de cette taxe qui bouleversera leur fabrication.

c) Le projet de vœu admet différentes causes d'exonération.

En premier lieu, il existe un minimum de salaires, au-dessous duquel la création ou le développement de l'entreprise n'entraîne pas l'exigibilité de la contribution ?

Pourquoi ? Si plusieurs entreprises bénéficiant de ce motif d'exonération sont créées dans une même région, elles provoqueront un mouvement de population analogue dans ses effets à celui qui déterminera la création d'une entreprise non exonérée.

En second lieu, l'exonération profite aux entreprises qui emploient la main-d'œuvre rendue libre par la fermeture totale ou partielle d'autres entreprises de la localité ou région envisagée.

(1) Jèze. Cours élémentaire de science des finances et de législation financière française, Giard, Paris 1931, p. 351.

L'imprécision de cette seconde cause d'exonération sera une source d'injustices. Vise-t-on uniquement le cas où la création de l'entreprise coïncide avec l'existence de chômage partiel ou total dans la localité ? Sera-t-il nécessaire que l'entreprise créée soit de même nature que l'entreprise qui a fermé ses portes ?

Le projet du ministre du travail répond à une conception fausse du problème du logement : il est arbitraire, injuste et pratiquement inapplicable. Mais il a un double mérite : il fait ressortir dans un texte officiel l'insuffisance actuelle des moyens mis en œuvre pour résoudre la crise et il constitue un effort intéressant en vue d'apporter au problème du logement ouvrier une solution qui serait définitive et automatique puisqu'il existe un lien entre l'effort de construction à entreprendre et l'importance des besoins en logements.

C'est avec la même préoccupation que nous proposons une solution personnelle.

La réforme du logement, dont nous avons montré la nécessité, devra se faire sur la base de deux principes nouveaux : interdiction faite à tout père de famille de faire vivre son ménage et les enfants qui en sont nés dans un logement rendu insalubre soit par le fait de l'immeuble, soit par le fait des personnes qui l'habitent ; droit au logement sain et accessible pour tous.

SECTION DEUXIÈME

Bases d'une politique nouvelle du logement familial

La location des logements insalubres est réglementée dans l'état actuel de la législation.

La loi du 13 Avril 1850 fut le premier texte qui organisa un système de défense contre l'insalubrité des logements (1).

Aux termes de cette loi, les Conseils Municipaux avaient la possibilité de créer une commission de logements insalubres dont le rôle consistait à rechercher et indiquer « les mesures indispensables d'assainissement des logements et dépendances insalubres, mis en location ou occupés par d'autres que le propriétaire (2) ».

(1) Voir Pierre Gayot : La question des logements insalubres et la loi du 15 février 1902 relative à la protection de la santé publique. Thèse Lyon 1905.

(2) Article 1^{er} de la loi.

Seuls les logements qui avaient fait l'objet d'une plainte pouvaient être enquêtés par la commission ; à la suite de l'enquête, ou bien la plainte était rejetée, ou bien le logement était déclaré insalubre mais susceptible d'assainissement, ou bien il était interdit définitivement. Le propriétaire qui n'exécutait pas les travaux dans les délais prescrits ou qui relouait les locaux interdits était passible d'une amende.

La loi de 1850 faisait de cette institution de contrôle une faculté pour les municipalités. La loi du 15 Février 1902, avec des modalités un peu différentes, en fait une obligation.

Le maire est tenu de prendre, après avis du Conseil municipal, un arrêté portant règlement sanitaire et destiné à protéger la santé publique.

Ce règlement prévoit des mesures préventives et des mesures répressives. De ces deux catégories de mesures, les premières seules se sont révélées efficaces, puisque des immeubles reconnus insalubres avant la guerre continuent actuellement à abriter des familles entières.

Il en sera ainsi tant que des locataires se présenteront pour y loger. Les propriétaires ne supprimeront leurs immeubles insalubres que dans la mesure où ils auront intérêt à le faire. Le seul moyen de les y contraindre est de leur enlever leur clientèle de locataires.

Quant au surpeuplement, qui est une forme d'insalubrité pour laquelle le propriétaire n'a aucune responsabilité, on ne le fera disparaître qu'en procurant à la famille ouvrière le logement vaste dont elle a besoin sans l'obliger à faire un sacrifice financier disproportionné avec sa capacité de paiement.

Voilà pourquoi le second principe à inscrire dans la loi est l'affirmation du droit pour la famille ouvrière au logement sain et accessible.

Ce droit sera personnel et suivra la famille dans tous ses déplacements, à la seule condition qu'elle respecte l'interdiction qui lui est faite de vivre dans des conditions de surpeuplement ou d'insalubrité.

Tels sont les principes qui seront à la base de la réforme du logement.

Comment les mettra-t-on en œuvre ?

Le Conseil national économique dans son rapport sur le problème du logement réclamait la création d'un service public de l'habitation, organisme indépendant, ayant un rôle de coordination entre les services épars qui s'occupent du logement et de surveillance des prescriptions légales concernant l'aménagement et l'extension des villes.

Son action était doublée dans le projet par celle d'un établissement public à gestion financière et comptabilité autonomes : la Caisse Nationale du logement, dont la principale action était de faciliter la construction, la transformation et l'aménagement d'immeubles à usage d'habitation dans l'ensemble du pays.

C'est un organisme semblable qui doit être l'instrument de la réforme du logement, entreprise sur les bases qui viennent d'être définies.

Le nom d'Office national de l'habitation qu'on lui a donné nous paraît trop compréhensif ; il convient de limiter son activité au logement populaire. Ce sera donc l'Office national de l'habitation populaire.

Il aura son siège à Paris et des succursales dans chaque département.

Son organisation sera analogue à celle des Offices publics d'habitations à bon marché avec une direction et une gestion différentes et une compétence élargie.

Pour que cet Office soit vraiment national, il faut qu'il soit géré dans une proportion équitable par des représentants de l'administration, des syndicats patronaux, des syndicats ouvriers et des organisations familiales.

L'ensemble de ces délégués formera le Conseil d'administration et ce Conseil aura compétence pour élire les organes de direction : un gouverneur et trois sous-gouverneurs pris obligatoirement dans chacun des groupes de délégués.

L'Office ainsi constitué aura comme le Crédit foncier, la Banque de France ou le Crédit National le caractère d'un organisme semi-public. Il sera indépendant et autonome dans toutes les formes de sa compétence : financière ou administrative.

Le rôle de l'Office sera double : il devra veiller à l'application de toutes les lois concernant l'hygiène publique : lois sur la protection de la santé publique et la salubrité du logement, lois sur l'aménagement et l'extension des villes, lois sur

les lotissements ; il devra pourvoir aux besoins en logement populaire dans la mesure que nous définirons.

Pour réaliser ce programme l'Office disposera de ressources qui proviendront soit d'emprunts, soit de cotisations patronales, soit de subventions de collectivités ou de particuliers, soit d'impôts spéciaux.

Il est nécessaire d'insister sur le rôle que devra jouer l'Office et sur les moyens qu'il mettra en œuvre.

A. — Organisation financière de l'office

L'Office n'ayant pas la forme d'une société anonyme, il n'est pas indispensable qu'il possède un capital social. Il pourra cependant, comme les Offices publics d'habitations à bon marché, recevoir des dotations mobilières et immobilières des collectivités.

Pour assumer les multiples fonctions qui lui seront confiées, il disposera soit du produit de taxes ou d'impôts, soit de fonds empruntés.

Les taxes et les impôts pourront être les suivants :

1°. — L'impôt sur la plus-value des terres.

Impôt périodique perçu tous les dix ans sur la plus-value non gagnée dont profitent les propriétaires de terrains à construire ; nous avons défini ses conditions d'application.

2°. — Tous les impôts qui seront perçus sur les habitations à bon marché, lorsque les délais d'exonération prévus par la législation actuelle seront expirés.

3°. — Le produit d'une taxe sur les locaux meublés ou garnis dépassant un certain chiffre (1).

4°. — Une contribution patronale. Cette contribution sera due par tous les employeurs, y compris les collectivités : Etat, départements, communes.

Elle sera proportionnelle au nombre de salariés ou employés, assujettis à la loi sur les assurances sociales, à l'exception des gens de maison et des employés ou salariés mineurs.

Elle pourra être versée soit en argent, soit en nature sous forme d'abandon gratuit ou à prix réduit de terrain à construire et de maisons déjà construites.

(1) Taxe préconisée par le Conseil national économique.

Elle pourra être perçue par l'intermédiaire des Caisses de sursalaire familial.

5°. — Les subventions périodiques de l'Etat, des départements et des communes.

La prise en charge de la construction des logements ouvriers par un organisme comme l'Office National permettra aux collectivités de réaliser des économies budgétaires importantes, puisqu'elles pourront limiter leur effort à la formule d'accession à la propriété.

Il est normal que l'Office National profite au moins pour une partie de l'économie qu'il fera réaliser.

L'ensemble de ces ressources viendra accroître les dotations de l'Office et lui permettra de verser aux familles ouvrières des subventions au logement.

Mais pour réaliser les opérations de constructions, l'Office aura besoin de capitaux très importants. Il les empruntera soit à la Caisse des Dépôts et Consignations dans la mesure des disponibilités, soit aux caisses d'Assurances sociales, ou bien il se les procurera au moyen d'émissions d'obligations, faites suivant une technique analogue à celle du Crédit National.

B. — Organisation administrative

Avec ces ressources qui lui seront pour partie acquises définitivement et qui pour une autre partie seront soumises à des conditions de remboursement, l'Office devra jouer le double rôle que nous lui confions de gardien de la salubrité des logements et de pourvoyeur de logements sains.

1°. — Le premier rôle que devra jouer l'Office National consistera à organiser l'inspection sanitaire privée des logements.

Lorsque l'insalubrité sera le fait de l'immeuble, il informera par l'intermédiaire de ses agents bénévoles ou salariés les familles habitant les taudis de leurs droits et de leurs devoirs. Des démarches seront faites auprès des propriétaires et, si elles n'aboutissent pas, les faits seront portés à la connaissance des autorités locales et notamment du maire, auteur du règlement sanitaire enfreint.

Il est possible que l'autorité locale manifeste une certaine

apathie, il conviendra alors de créer un courant d'opinion et de saisir l'autorité centrale.

En somme, le rôle qu'aura à jouer l'Office National pourra être comparé à celui des Associations anglaises ou écossaises pour l'inspection sanitaire des maisons.

Il est fréquent qu'un texte, excellent dans ses modalités, reste inappliqué parce que son application dépend de la vigilance d'une administration. Les maires élus au suffrage universel n'ont aucun intérêt à créer des désagréments à leurs électeurs, qu'ils soient propriétaires ou locataires. Ils répugnent à prendre l'initiative de mesures répressives ; s'ils sont saisis d'une plainte par une association privée, sorte d'émanation de l'ensemble du pays, ils sont couverts ; leur devoir est net, puisque la plainte porte sur l'inobservation d'un règlement ayant un caractère obligatoire et qu'ils sont chargés d'appliquer.

Lorsque l'insalubrité sera le fait du locataire (surpeuplement), le rôle de l'Office National sera de fournir à la famille mal logée un logement plus vaste et de la faire bénéficier d'une subvention au logement qui compensera l'augmentation de loyer qu'elle aura à supporter.

Il sera nécessaire d'introduire dans le texte de loi une disposition ayant un caractère obligatoire qui donnera à l'administration les pouvoirs nécessaires pour imposer à la famille vivant en état de surpeuplement le changement de logement. L'obligation du logement salubre pour le locataire comme pour le propriétaire est un principe admis dans les législations étrangères, notamment en Angleterre (1). La solidarité de la santé publique est un motif suffisant pour l'introduire dans la législation française.

Pour le cas où la famille ferait de la résistance passive et refuserait de payer son loyer à l'Office National propriétaire du logement, des sanctions seront prévues : l'expulsion pourra être ordonnée. La mauvaise volonté du père de famille à assurer aux siens un logement normal et salubre pourra être assimilée à un manque de soins et provoquer la déchéance paternelle ; et les enfants enlevés aux parents seront confiés à l'Assistance publique.

(1) En Ecosse : Public health act 1867.

en Angleterre : Acts for the removal of nuisances (1885, 1886, 1874), cités par Raffalovich : Le logement de l'ouvrier et du pauvre, p. 204.

2°. — Le second rôle de l'Office national sera de fournir soit aux familles auxquelles elle aura imposé le changement de logement, soit à celles qui en feront la demande, un logement sain et vaste.

Il disposera à cet effet des moyens les plus souples et les plus divers.

Ou bien il fera construire une maison neuve convenant aux besoins de la famille, ou bien il achètera cette maison et la fera assainir, ou bien il louera cette maison comme principal locataire, ou enfin, si l'intéressé le désire, il le laissera s'installer dans une maison appartenant à un particulier sauf à vérifier si cette maison satisfait aux conditions de salubrité et de peuplement et à accorder au locataire une subvention compensatrice.

Telle sera la réforme dans ses grandes lignes. Il reste à préciser quelques points de détail et notamment les moyens particuliers dont disposeront les intéressés pour exercer leur droit à un logement sain, les règles de fixation du prix des loyers et les conditions d'attribution des subventions.

C. — Fonctionnement pratique

a) exercice du droit au logement sain.

Le droit au logement sain est la contrepartie de l'obligation du logement sain, c'est-à-dire que si on impose à la famille ouvrière un logement vaste, il faut le lui rendre accessible.

Mais il est possible que la famille ouvrière n'attende pas d'y être contrainte pour vouloir sortir de son logement (1). Dans cette hypothèse, il est nécessaire de lui faciliter l'exercice de ce droit. C'est au patron, s'il s'agit d'un salarié, aux organisations familiales ou aux mairies, dans les autres cas, qu'il incombera de faire droit à la demande des intéressés en intervenant auprès de l'Office national. Le rôle des intermédiaires se bornera d'ailleurs à saisir l'Office qui devra satisfaire à la demande comme s'il s'agissait d'imposer à l'intéressé un logement normal et par les mêmes moyens.

Des avantages particuliers quant au choix et à l'emplacement du logement de leur personnel seront accordés aux employeurs en raison de l'effort financier qui leur est demandé.

(1) Actuellement l'office public d'habitations à bon marché de la Ville de Paris est saisi de plus de 100.000 demandes de logement.

Ils auront un droit de priorité sur les logements situés à proximité de leur entreprise dont profiteront par préférence leurs ouvriers et leurs employés.

Ce droit comportera des modalités suivant l'importance de leur effort. Il sera absolu et sans condition si, en plus des cotisations annuelles, ils ont fait à l'Office des dons soit sous forme de subventions, soit sous forme d'abandon de terrains ou de logements. Il comportera des conditions de temps et d'éloignement dans les autres cas.

Il s'exercera non seulement sur les logements libres mais même sur les logements occupés.

b) fixation du prix des loyers.

Les loyers seront déterminés en fonction des prix de revient de façon que l'opération de construction ne soit pas déficitaire et que les sommes investies puissent être amorties. En somme, l'Office National se comportera comme un constructeur particulier, avec cette seule différence qu'il ne prélèvera pas de bénéfices.

Lorsque l'Office sera locataire principal de l'employeur, celui-ci sera tenu de retenir sur le salaire les sommes nécessaires au paiement du loyer, suivant des modalités qui feront l'objet d'un accord avec l'Office.

Le prix de revient pourra être déterminé chaque année pour des séries de logements type au moyen de concours organisés entre tous les architectes, la préférence étant donnée aux projets les plus économiques répondant aux conditions de solidité et de confort imposées.

C'est par le système de la subvention au logement que sera réalisée la péréquation des charges de logement entre la famille ouvrière et la famille restreinte.

c) subvention au logement.

Cette subvention sera personnelle à la famille et sera due chaque fois que sa capacité de paiement sera insuffisante pour lui permettre de supporter les charges d'un logement assez vaste. Mais le versement ne sera fait qu'autant qu'il déterminera l'amélioration nécessaire du logement.

L'importance de la subvention sera directement proportionnelle au nombre des enfants de moins de 18 ans à la charge des parents et en raison inverse du salaire touché par la famille.

Seuls les assujettis obligatoires à la loi sur les assurances sociales pourront en profiter.

Elle sera versée dans toutes les hypothèses où la famille habitant dans des conditions normales consent pour son logement un sacrifice qui n'est pas en rapport avec sa capacité de paiement calculée sur la base de 1/8 du salaire touché.

Les règles d'habitation normale seront au point de vue du nombre des habitants celles que nous avons définies (1) et au point de vue de la solidité et de la salubrité de l'habitation celles qui sont imposées par la législation sur les habitations à bon marché.

Si ces conditions sont remplies, le droit à la subvention existera dans tous les cas, que le logement nouveau adapté aux besoins de la famille ait ou non été fourni par l'Office national. Mais, lorsque le logement n'a pas été fourni par l'Office national, le sacrifice qui lui est imposé par le moyen de la subvention ne pourra pas être supérieur à celui qu'il aurait assumé s'il avait fourni lui-même le logement. Autrement dit, le chef de famille qui demande le bénéfice de la subvention, ayant le choix entre un logement fourni par l'Office national et un logement fourni par l'initiative privée, ne peut prendre prétexte du loyer plus élevé qui lui est réclamé par le propriétaire constructeur pour exiger une subvention plus importante.

Les subventions viendront en déduction du loyer, lorsque ce loyer sera encaissé par l'Office national, et elles seront versées directement au propriétaire, dans les autres cas, moyennant une attestation écrite de celui-ci, certifiant que l'immeuble est salubre et répond à des conditions normales d'habitation.

Notre projet, ainsi conçu apporte au problème du logement familial une solution qui présente un certain nombre d'avantages.

1°. — Elle est automatique.

L'Office national supplée l'activité de l'initiative privée sans l'éliminer : les constructeurs particuliers peuvent collaborer avec l'Office en construisant des logements ouvriers, puisque leurs locataires éventuels pourront bénéficier d'une capacité de paiement normale grâce au système de la subvention personnelle. Si les constructions qu'ils réalisent sont moins coûteuses à qualité

(1) Voir page 30.

égale que celles réalisées par l'Office, ils pourront attirer les locataires en leur consentant des avantages particuliers. Le rôle de l'Office en sera facilité d'autant.

2° — Elle est harmonieuse.

La subvention au logement est exactement proportionnée à la capacité de paiement et aux besoins de logement de la famille ouvrière. Parce que cette subvention suit la famille dans tous ses déplacements, celle-ci ne sera plus empêchée d'accepter une situation meilleure par la seule crainte de perdre une location avantageuse.

Parce qu'elle tient compte de toutes les modifications qui interviennent dans l'importance de la famille, on ne verra plus les familles devenues restreintes s'incruster dans des logements trop grands pour elles, alors que des familles nombreuses vivent en taudis.

Parce que cette subvention constitue un droit, il est possible d'interdire l'insalubrité, fait du locataire.

3°. — Elle est juste.

Toutes les familles nombreuses ouvrières peuvent accéder au logement sain.

Tous les employeurs avec l'aide de la nation entière collaborent à la réforme du logement, soit en la finançant, soit en la réalisant.

Il n'y a pas d'exonérations, sources d'injustices, mais il est tenu compte des efforts déjà fournis par les employeurs, puisqu'ils ont la possibilité d'acquitter leur contribution en nature. S'ils sont propriétaires de terrains, ils peuvent l'abandonner ; s'ils sont propriétaires de logements, ils peuvent ou les vendre ou les louer à l'Office et leur contribution vient alors en déduction du prix normal de vente ou de location.

Les employeurs dont l'effort financier est important profitent de leurs sacrifices, grâce au droit de priorité dont ils jouissent pour le logement de leur personnel sur les habitations situées à proximité de leurs entreprises. Ils bénéficient du meilleur rendement de leurs ouvriers qui ne sont plus contraints à des déplacements longs et coûteux.

4°. — Elle est souple.

L'Office n'est pas obligé de construire dans tous les cas ; il peut récupérer les vieux logements encore utilisables, assainir les logements malsains, louer les logements inoccupés.

5°. — Elle est possible.

L'Office national est une organisation autonome, responsable de ses entreprises financières, ayant ses ressources propres.

Il se comportera en bon commerçant, sans négliger le point de vue pour lequel il est créé. Il pourra pratiquer une politique habile d'achats de matériaux, traiter à meilleur compte avec les entrepreneurs, se constituer un domaine foncier dans de bonnes conditions.

L'effort exigé des employeurs n'entraînera aucune immobilisation du genre de celle qui aurait résulté pour eux de l'obligation de loger leurs employés gratuitement.

6° — Elle aura d'heureuses répercussions.

Elle apportera sa contribution à la solution des grands problèmes sociaux.

Elle favorisera le retour à la terre. La récupération des logements abandonnés est plus facile à la campagne qu'à la ville et, comme elle est moins coûteuse, elle permettra d'assurer aux travailleurs agricoles des conditions de logement plus confortables et moins onéreuses.

Elle favorisera la création des usines loin des centres. L'industriel ayant la certitude de trouver des logements, où qu'il établisse son entreprise, préférera à la ville la campagne où le coût de la vie et les salaires sont moins élevés.

Elle évitera la constitution d'agglomérations exclusivement ouvrières ou familiales. Les familles nombreuses groupées ne peuvent pas s'entraider, parce qu'elles ont toutes les mêmes difficultés. Il est fréquent au contraire, lorsque les familles nombreuses sont dispersées, qu'elles bénéficient à la faveur des relations de voisinage, de ces multiples petits services qui jouent un si grand rôle dans l'existence.

Dans les agglomérations où les classes ne se coudoient pas, il se développe un esprit de groupe qui n'est pas favorable à la paix sociale.

Elle écartera les solutions défectueuses comme le logement gratuit qui fait vivre l'imprévoyant aux dépens des autres, paralyse l'industrie privée, démoralise celui qui en profite et est impraticable pour les finances publiques, ou comme le logement par l'employeur qui maintient le travailleur dans un état de dépendance vis-à-vis de son patron.

Enfin, elle résoudra définitivement le problème du logement ouvrier et familial.

Voilà pourquoi il est souhaitable que cette réforme aboutisse.

VU : *Le Président,*
WILLIAM OUALID.

VU : *Le Doyen,*
H. BERTHÉLÉMY.

VU ET PERMIS D'IMPRIMER :
Le Recteur de l'Académie de Paris :
S. CHARLÉTY.

BIBLIOGRAPHIE

- LOUIS AGABRIEL. *Le financement des crédits à moyen et à long terme des entreprises industrielles*. L'Economiste français, n° du 31 Mai 1929.
- ALLIX et LECERCLE. *Les impôts français. L'impôt sur le revenu. Impôts cédulaires et impôt général*. Traité théorique et pratique, tome 2, Paris, 1926.
- CÉSAR ANCEY. *Les risques du crédit. L'assurance des crédits commerciaux*. Paris, 2^e édition, 1932.
- ANTONELLI. *Une enquête régionale sur le coût de la vie*. Revue d'Economie politique, 1921, p. 606.
- J. ARTHUR. *Le sort des classes moyennes dans l'état social actuel*. Revue internationale de sociologie, 1929, Juillet-Août, p. 402.
- ASSOCIATION POUR L'AMÉLIORATION DU LOGEMENT OUVRIER. *Une enquête sur le logement des familles nombreuses à Paris*. Paris (92, rue du Moulin-Vert), 1912.
- AUBOYNEAU. *Le marché des capitaux en France de 1924 à 1928*. Thèse, Paris, 1927.
- MARC AUCUY. a) *Une solution de la crise du logement*. Paris, 1919.
— b) *La crise du logement*. Revue d'Economie politique, chronique annuelle.
- AVRIL. *Les obligations hypothécaires à ordre ou au porteur*. Thèse Paris, 1929.
- BÂTIMENTS ET TRAVAUX PUBLICS. Périodique.
- ERNST BERNHARD. *Le travail d'hiver dans l'industrie du bâtiment comme remède au chômage saisonnier*. Revue internationale du travail, 1931, Août-Septembre, p. 185.
- Docteur BERTILLON. *Essai de statistique comparée du surpeuplement des habitations à Paris et dans les grandes capitales*. Paris, 1894.
- Georges Eugène BERTIN. *L'action de la Ville de Paris en matière de logement*. L'Economiste français, 1930, deuxième semestre, p. 612.

- BONNEVAY. *Rapport sur le budget du ministère de la Santé publique*. J. O. Doc. parl., S. E., 1931, Ch. p. 356, n° 5.835 pour l'exercice 1932.
- BONNIER. *La population de Paris en mouvement*. La Vie Urbaine, n° 1 et 2, p. 1.
- BONVOISIN et MAIGNAN. *Allocations familiales et Caisses de compensation*. Paris, 1930.
- BORDEREL. *Rapport à la commission permanente du Conseil supérieur du travail sur la contribution des employeurs au logement de leur personnel*, 1931.
- BOURDEIX. *Le remède au chômage par l'équipement de la nation en logements*. Le Temps immobilier, n° du 27 Avril 1932.
- BULLETIN DU MINISTÈRE DU TRAVAIL. a) *Enquête sur la contribution des établissements occupant plus de 500 ouvriers au logement de leur personnel*. N° de Juillet-Août-Septembre 1930, p. 259.
- b) *Même enquête pour les établissements occupant de 200 à 500 ouvriers*. N° de Janvier-Février-Mars 1932.
- BULLETIN MUNICIPAL OFFICIEL DE LA VILLE DE PARIS. Paris, Imprimerie municipale.
- BULLETIN DE STATISTIQUE ET DE LÉGISLATION COMPARÉE. *Les résultats de la Caisse d'Épargne ordinaire*. Chronique annuelle.
- BUREAU INTERNATIONAL DU TRAVAIL. a) *Enquête sur la production*, tome IV, 2 Vol. Genève, 1924.
- b) *Études et documents, série D, (Salaires et durée de travail), n° 16. Les fluctuations des salaires dans différents pays de 1914 à 1925*. Genève, 1926.
- c) *Études et documents, série G, (Logement et bien-être), n° 1. Les problèmes du logement en Europe*. Genève, 1924.
Série G, n° 3. *La politique du logement en Europe*. Genève, 1930.
- d) *Études et documents, série N (Statistiques), n° 9. Les méthodes d'enquête sur les budgets familiaux*. Genève, 1926.
- e) *Études et documents, série N (Statistiques), n° 13. Les méthodes de la statistique de l'habitation*. Genève, 1928.
- Maurice BYÉ. *Le taux des salaires et la crise actuelle*. Bulletin de la section des sciences économiques et sociales, 1931, p. 87.
- CALMEJANE-COURSE. *Le fondement politique et le fondement juridique des lois d'exception en matière de loyer*. Thèse, Paris, 1923.
- Docteur CAUCHOIS. a) *Démographie de la Seine-Inférieure. Contribution à l'étude comparée de la dépopulation en France. Essai d'une démographie familiale*. Rouen, 1929.

- b) *Discours prononcé au deuxième Congrès régional de l'Union des fédérations départementales des Liges de familles nombreuses de Normandie*, tenu à Bernay, le 11 Octobre 1925. Rouen, 1925.

Pierre CAZIOT. a) *L'évolution immobilière de Paris depuis Haussmann. La valeur des terrains et des immeubles. Le problème de l'habitation*. Conférence faite à l'Institut national agronomique le 11 Mars 1931. Paris, 1931.

- b) Articles dans la *Journée Industrielle*. N^{os} des 9, 11, 15 et 18 Novembre 1924.

- c) *Le problème de l'habitation*. Paris, 1927.

CHEVREAU. *La Caisse des Dépôts et Consignations et la gestion de l'épargne populaire*. Thèse, Bordeaux, 1919.

CHEYSSON. a) *Le taudis, ses dangers, ses remèdes*. Réforme sociale, 1907, 1^{er} semestre, p. 653.

- b) *Le logement des familles nombreuses à faible salaire*. Réforme sociale, 1909, 1^{er} semestre, p. 487.

COMPTE RENDU de l'Assemblée générale ordinaire du 18 Mars 1932 de la société anonyme centrale de Crédit Immobilier pour l'exercice 1931. Orléans, 91, rue d'Illiers, 1932.

CONGRÈS de l'habitation à bon marché tenu à Strasbourg, 1923. Rapport « De l'intervention des Caisses d'assurances sociales dans l'œuvre de l'habitation à bon marché ». Paris, Société française d'H. B. M., 1923.

CONGRÈS international de l'habitation et de l'aménagement des villes tenu à Paris, 1928. Rapport sur « Le prix des constructions en France ». Paris, imp. Chaix, 1928.

CONGRÈS international de la propriété bâtie. Paris, 1900. Paris, Société des publications scientifiques, 1901.

CONGRÈS international de la propriété foncière, tenu à Paris en 1900. Paris, Paul Dupont, 1901.

CONSEIL NATIONAL ÉCONOMIQUE. *Rapport sur le problème du logement* J. O. du 20 Février 1926, Annexes, p. 227.

DALLOZ. Répertoire de législation.

R. DANGER. *La technique des lotissements*. Paris, 1930.

Marc DASTE. *La propriété commerciale* (loi du 30 Juin 1926). Thèse, Bordeaux, 1927.

Suzanne DAUM. *Les lotissements*. Thèse, Paris, 1926.

DELAMARCHE. *Rapport présenté au Congrès du Crédit populaire de Nice (1930) sur l'organisation du crédit industriel et commercial à long et à moyen terme*. Actes du Congrès, p. 94.

- Hervé DETTON. *Les industries des matériaux de construction du bâtiment et des travaux publics*. Rapport présenté au Conseil National économique. Journal officiel, n° du 28 Juillet 1931. Annexes, p. 609.
- DIEBOLD. *Les relations de la valeur vénale et de la valeur locative avant et après la guerre*. Thèse, Paris, 1930.
- LES DOCUMENTS DU TRAVAIL. Bulletin mensuel de l'association française pour le Progrès social.
- DOMET DE VORGES. *Les crédits de banque à long terme*. Thèse, Paris, 1930.
- Léon DUGUIT. a) *Discours prononcé à la séance d'ouverture du Congrès National de la propriété bâtie de France*, Bordeaux, 13 Juin 1905.
- b) *Le droit social, le droit individuel et la transformation de l'Etat*, Paris, 1908.
- c) *Les transformations générales du droit privé depuis le Code Napoléon*, Paris, 1912.
- ECHO DE L'UNION SOCIALE DES INGÉNIEURS CATHOLIQUES.
- L'ECONOMISTE FRANÇAIS. Revue immobilière.
- ELLINGER. *Projet de socialisation de l'industrie du bâtiment en Allemagne*. Revue internationale du travail, 1921, Mars, p. 313.
- Docteur ENGEL. *La consommation comme mesure du bien-être des individus, des familles et des nations*. Bulletin de l'institut international de statistique, tome 2, 1^{re} livraison, p. 50.
- L'ENTREPRISE FRANÇAISE. Revue mensuelle de la Fédération Nationale du Bâtiment et des Travaux publics.
- Docteur EYLAUD. *La législation sociale et l'habitation ouvrière*. Revue internationale de sociologie, 1930, p. 611.
- V. FALLON. *Les plus values et l'impôt*. Paris, 1914.
- L. FERRAND. *Conséquences financières de l'application des lois sur les Habitations à bon marché*. Journal des Economistes, Février 1932, p. 166.
- FOURCADE. *Ce qu'il ne faut pas perdre de vue dans toute étude du logement ouvrier et surtout dans l'étude du logement des familles nombreuses*. Bulletin de la Société française d'Habitations à bon marché, 1912, p. 69.
- FRANÇOIS-MARSAL. *Encyclopédie de Banque et de Bourse*, tome 1^{er}, Paris, 1928.
- Henri GAVELLE. *Rapport sur la propriété commerciale*. Séance au Parlement commercial du 9 Février 1914.
- Pierre GAYOT. *La question des logements insalubres et la loi du 15 Février 1902 relative à la protection de la santé publique*. Thèse, Lyon, 1905.

- GENDREAU. *La mobilisation du Crédit Foncier. Etude de l'obligation hypothécaire au porteur*. Thèse, Poitiers, 1923.
- Eugène GODEFROY. *Les privilèges du Crédit Foncier*. Thèse, Paris, 1888.
- GUERAUDEL. *L'impôt foncier. Les centimes additionnels*. Jurisclasseur fiscal division 100, n° XXXVI et division 107, n° 7.666.
- GUERIN. *De la méthode des monographies de famille*. Bulletin de l'Institut international de statistique, tome 3, 1^{re} livraison, p. 141.
- Robert GUYE. *La crise de la construction et la politique du logement en Europe*. Revue internationale du travail, 1931, 2^e semestre, p. 212.
- Maurice HALBWACHS. a) *Budget de familles ouvrières et paysannes en France en 1907*. Bulletin de la statistique générale de la France, tome 4, fascicule I, p. 47.
- b) *Budgets de famille*. Revue de Paris, n° du 1^{er} Août 1928.
- c) *La classe ouvrière et les niveaux de vie*. Travaux de l'année sociologique 1913, Paris.
- d) *Les expropriations et les prix des terrains à Paris (1860-1900)*. Thèse, Paris, 1909.
- e) *La population et les tracés de voies à Paris depuis un siècle*. Paris, 1928.
- f) *Une enquête officielle après guerre. Revenus et dépenses de ménages de travailleurs*. Revue d'Economie politique, 1921, p. 50.
- HASSE. *La tuberculose et les conditions de l'habitation*. Bulletin de l'Institut international de statistique, tome 15, livraison 2, p. 363.
- HERSCH. *Les fluctuations saisonnières du chômage dans l'industrie du bâtiment de certains pays européens*. Revue internationale du Travail, 1929, Janvier, p. 40, Février, p. 217, Mars, p. 375.
- HERSENT. *Une politique de la construction après guerre*. Travaux publics et bâtiment. Paris, 1919.
- HODEE. *Rapport à la Commission permanente du Conseil supérieur du travail sur la contribution des employeurs au logement de leur personnel*, 1931.
- HÖFFHEN. *Un nouvel aspect du Conflit social. Les rapports de l'entrepreneur et du capitaliste*. Revue d'Economie politique, 1925, p. 862.
- HUBER. *La comparaison internationale des salaires réels*. Bulletin de l'Institut International de Statistique, tome 23, 2^e livraison, p. 693 et suivantes.
- Louis JACQUEMIER. *Des prêts hypothécaires consentis par le Crédit Foncier*. Thèse, Paris, 1895.

- JARRY. *Situation comparative d'une fortune d'un million en 1914 et en 1921*. Revue politique et parlementaire, 1921, tome 1^{er}, p. 473.
- JÈZE. *Cours élémentaire de science des finances et de législation financière française*. p. 351, Paris 1931.
- JOURNAL OFFICIEL. 31, Quai Voltaire.
- JUILLERAT. *Rapport présenté au Congrès international d'assainissement tenu au Collège de France en 1904*. Paris, 1904.
- Grégoire KHERIAN. *La politique des hauts salaires en Amérique*. Bulletin de la section des sciences économiques et sociales du Comité des travaux historiques et scientifiques, 1931, p. 105.
- LAMBERT. *Recherches statistiques sur le recensement de 1926 dans le département de la Seine : les conditions de logement dans l'agglomération parisienne*. Journal de la société de statistique de Paris, 1929, p. 107.
- LANDRY. *Rapport sur le budget du ministère de la santé publique pour l'exercice 1930*. J. O. du 11 Février 1931. Documents parlementaires, Ch. 2^o. S. E. 1929, n^o 2671, p. 2.038.
- LASSALLE. *Les conditions d'emploi de la main d'œuvre dans la construction*. Rapport présenté au Congrès de l'Habitation à Paris. 1^{er}-5 Juin 1931.
- J. LAUNEY. *L'évolution comparative des charges de l'industrie française : impôts, salaires, dividendes au cours des vingt dernières années*. Thèse, Paris, 1931.
- LECLERC et GUILLEMOT SAINT-VINEBAULT. *Traité pratique des habitations à bon marché*, Paris, 1929.
- R. LEFEBVRE. *L'impôt sur les plus values d'après les récents projets français*. Thèse, Paris, 1927.
- LHESPITAOU. *Les matériaux de construction*. Rapport présenté au nom de la Fédération industrielle des matériaux de construction. Congrès de l'habitation à Paris, 1^{er}-5 Juin 1931.
- Dr. KATHE LIEPMANN. *La construction des habitations à bon marché*. Revue internationale du travail, 1929, Juillet, p. 15 et Août, p. 218.
- Fernand LE PICARD. *En Seine-Inférieure. L'Aide du département à la propriété et au logement populaire*. Chronique de l'hygiène et de l'habitation. Le Musée social, 1931, Mars, p. 94.
- LEVASSEUR. *La question des logements à bon marché*. Conférence, 24 Janvier 1904.
- J. LEVÊQUE et H. RICARD. *Une politique du logement*. Les cahiers du redressement français, n^o 15, Paris, 1927.
- LIVRE FONCIER DE PARIS. Paris, imprimerie Chaix, 1900-1911.
- Bernard MANCEAU. *La vulgarisation de la propriété immobilière par le crédit*. Thèse, Paris, 1929.

B. MARSH. *Taxation of land values in American cities*, 1911.

MARTIN ST LÉON, *La bourgeoisie française et la vie chère*. Le musée social, 1921, Janvier, p. 1.

Paul MEURIOT. a) *Le mouvement migratoire contemporain à Paris et à Londres*. Bulletin de l'Institut international de statistique, t. 20, 2^e Livraison, p. 306.

— b) *La densité de la population à Paris : mathématique et réelle*. La Vie urbaine, année 1919-1920, p. 461.

— c) *De la valeur du terme banlieue dans certaines métropoles : Paris, Berlin, Londres*. Bulletin de l'Institut international de statistique, tome 20, 2^e livraison, page 320.

Raymond MICHEL. *L'assurance des crédits en droit comparé*. Essai théorique et technique. Paris, 1930.

Edmond MICHEL. a) *La situation immobilière de la France en 1929*. Journal de la société de statistique de la Ville de Paris, 1930, p. 133.

— b) *Articles dans la Construction moderne : La fortune privée de la France*. 1928 p. 354, 1929 n° du 31 Mars.

DE MIRIMONDE. *L'assurance-crédit*. « Banque », n° de Juin, p. 421, Juillet, p. 514, Décembre 1931, p. 911, Janvier 1932, page 41.

Raymond MULETTE. *L'esprit d'épargne en France en 1929. Etudes d'après les résultats de la Caisse d'Epargne de Paris*. L'Economiste Européen, 1930, tome 2, p. 197. Chronique annuelle.

LE MUSÉE SOCIAL : n° de Décembre 1931, p. 438. Chronique de l'hygiène et de l'habitation. *En Meurthe-et-Moselle. L'accèsion des familles nombreuses à la petite propriété*.

Henri NOYELLE. *Le droit des chômeurs et la loi économique*. Revue économique internationale, 1932, Mai, p. 266.

William OUALID. a) *Le Congrès international pour les études sur la population*. Revue d'Economie politique, 1931, n° 5, p. 1467.

— b) *L'imposition des plus values immobilières et ses applications en Allemagne*. Revue de science et de législation financière, n° Avril-Mai-Juin 1910.

— c) *L'imposition des plus values immobilières et ses applications en Angleterre*. Revue de science et de législation financière, n° Juillet-Août-Septembre 1910.

— d) *Le logement ouvrier*. Revue économique et sociale du manuel général de l'instruction primaire, n° du 12 décembre 1931 et s., p. 248.

W. S. PARKER. *Le problème du chômage saisonnier dans l'industrie du bâtiment*. Revue internationale du travail, 1924, mars, p. 381.

Roger PICARD. *Le salaire et ses compléments : Allocations familiales et assurances sociales*. Paris, 1927.

- Georges PICOT. *Un devoir social et les logements d'ouvriers*. Paris, 1885.
- PORTE. *Budgets de famille et consommation privée*. Annales de l'Université de Grenoble, 1912-1913.
- Dr Karl PRIBRAM. *Les problèmes financiers de la construction des habitations*. Revue internationale du travail, 1928, septembre p. 374, et octobre-novembre, p. 533.
- PRINCE. *Les variations du taux de l'intérêt depuis 1913*. Thèse, Paris, 1925.
- RAFFALOVICH. *Le logement de l'ouvrier et du pauvre*. Paris, 1887.
- RAPPORT sur les travaux du comité de patronage des Habitations à bon marché et de la Prévoyance sociale du département de la Seine pendant l'année 1931. Paris, imprimerie municipale, 1932.
- RAPPORT annuel présenté au nom du Conseil d'administration du Crédit Foncier de France et observations présentées au nom des censeurs. Paris, rue des Capucines.
- RAPPORT annuel présenté au nom du Conseil d'administration de la Société « Foncière du Nord de la France ». Paris, rue de Liège.
- RAPPORT annuel présenté au nom du Conseil d'administration du Sous-Comptoir des Entrepreneurs. Paris, rue des Capucines.
- RAPPORT au Sous-secrétaire d'Etat à la présidence du Conseil et à l'Economie nationale relatif aux échelles des traitements, remises et indemnités fixes des fonctionnaires. 1921-1931. J. O. du 2 Décembre 1931, annexe, p. 1231 ; J. O. du 24 Novembre 1921, annexe, p. 847.
- LE RÉPERTOIRE FONCIER. Périodique.
- REVUE GÉNÉRALE DES CHEMINS DE FER. Périodique.
- REVUE DE L'HISTOIRE DE VERSAILLES ET DE SEINE-ET-OISE. 1924, p. 329.
L'accroissement de la banlieue parisienne et de la dépopulation des campagnes en Seine-et-Oise, d'après les recensements de 1911 et de 1921.
- REVUE INTERNATIONALE DU TRAVAIL. N° de Février-Mars 1932. *Les entreprises sociales de construction en Allemagne*.
- N° de Décembre 1928, p. 926. *Les fluctuations des salaires dans divers pays : France*.
- N° de Mai 1927. *Les logements des travailleurs agricoles en Allemagne*.
- N° de Juillet 1925. *Le logement du personnel par les employeurs et la législation allemande*.
- N° de Février-Mars 1923. *Les entreprises sociales de construction en Allemagne*.
- Augustin REY. *La question du logement*. Journal des Economistes, N° du 15 Février 1929, p. 220.

- J. H. RICHARDSON. *Quelques aspects des fluctuations et des tendances des salaires dans divers pays au cours des dernières années.* Revue internationale du Travail, 1928, Février, p. 190.
- Umberto RICCI. *Considérations sur la méthode de la statistique des salaires.* Revue internationale du travail, 1926, Avril, p. 530.
- Louis RIGAUD. *Le Conflit des deux propriétés (propriété immobilière et propriété commerciale).* Annales de droit commercial, tome 29-30, 1920-1921, p. 113.
- G. RISLER. a) *La crise du logement.* Paris, 1922.
- b) *Une intéressante initiative du département du Pas-de-Calais.* Chronique de l'Hygiène et de l'Habitation. Le Musée social, N° de décembre 1930, p. 414.
 - c) *Rapport annuel du conseil supérieur des habitations à bon marché au Président de la République française.* Journal Officiel. Annexes.
- ROSSILLON. *Les variations du taux de l'intérêt de 1914 à 1928.* Thèse, Paris, 1928.
- ROULAND. *Les empiètements de la propriété commerciale.* L'Economiste français, N° du 19 Juillet 1930.
- SELLIER. *La crise du logement et l'intervention publique en matière d'habitation populaire dans l'agglomération parisienne.* Paris, 1921.
- SELLIER et BRUGGEMAN. *Le problème du logement ; son influence sur les conditions de l'habitation et l'aménagement des villes.* Histoire économique et sociale de la guerre mondiale. Série française. Paris, 1927.
- SIREY. Recueil général des lois et arrêts.
- STATISTIQUE GÉNÉRALE DE LA FRANCE. a) *Salaires et coût de l'existence à diverses époques jusqu'en 1910.* Paris, 1912.
- b) *Le travail professionnel. Conditions de la vie ouvrière ou rurale en France en 1913-1914.* Paris, 1914.
 - c) *Enquête sur les conditions de la vie ouvrière et rurale en 1913-1914.* Bulletin de la statistique générale de la France, Octobre 1916, p. 85 et Janvier 1917, p. 185.
 - d) *Enquête sur les salaires et le coût de la vie en 1916, 1920, 1921 et annuellement à partir de 1924.* Bulletin de la statistique générale de la France, n° de Juillet 1917, p. 687, Juillet 1921, p. 339, Octobre 1924 et suiv.
- STATISTIQUE MUNICIPALE DE LA VILLE DE PARIS. a) *Annuaire statistique de la ville de Paris.* Imprimerie Desfossés.
- b) *Mémoire du préfet de la Seine au conseil municipal du 25 Juin 1928 sur les résultats des recherches statistiques effectuées sur les immeubles et le logement à Paris d'après le recensement de 1926.*

- c) *Mémoire du Préfet de la Seine au Conseil général du 19 Mai 1928 sur les résultats des recherches statistiques effectuées sur le recensement de la population du département de la Seine en 1926.*
- d) *Recueil de la statistique de la ville de Paris et du département de la Seine.*
Statistiques des logements à Paris (recensement de 1911). Nombre de pièces. Nombre d'habitants. Paris, 1912.
Statistiques des logements dans les communes du département de la Seine (recensement de 1911). Nombre de pièces, nombre d'habitants. Paris, 1918.
Statistiques des logements à Paris. Nombre de pièces, nombre d'habitants (recensement de 1921), Paris, 1922.
- e) *Résultats statistiques du dénombrement de 1891 pour la ville de Paris et le département de la Seine, Paris, 1894 ; et pour 1896. Paris, 1899.*

LE TEMPS IMMOBILIER.

- René THÉRY. *Le financement des crédits à moyen et à long terme des entreprises industrielles.* L'Economiste Européen, n° du 31 Mai 1929, p. 339.
- TROTABAS. *La famille et l'égalité fiscale dans les impôts français sur les revenus.* Revue de Science et de Législation financière, 1927, p. 441.
- TRUTTIÉ DE VARREUX. a) *Les charges de la propriété bâtie.* Rapport présenté au Congrès de l'habitation à Paris (1^{er}-5 Juin 1931).
- b) *La législation comparée des loyers.* Rapport présenté au 8^e Congrès de l'Union internationale de la propriété foncière bâtie. (Rome, Novembre 1931). Paris, 1931.
 - c) *La situation de l'habitation à Paris. Le problème du logement dans la capitale.* Rapport présenté au Congrès de l'habitation à Paris, (1^{er}-5 Juin 1931).
- Raymond UNWIN. *Influence de l'habitation sur l'utilisation des loisirs.* Revue internationale du travail, 1924, Juin, p. 869.
- VIEUILLE. *Rapport au Congrès de l'habitation à bon marché sur le logement des familles nombreuses.* Paris, 1924.
- André VINCENT. *Des causes légales d'infériorité du Crédit immobilier.* Thèse, Paris, 1905.
- Docteur ZAHN. *Le prix du travail humain dans sa signification pour la production et la consommation.* Bulletin de l'Institut international de statistique, 1931, tome 25, 3 livraison, p. 877.
- VAN ZANTEN. *Quelques considérations sur les divers types de salaires à distinguer dans la statistique.* Bulletin de l'Institut international de statistique, tome 23, 2^e livraison, p. 497.

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION	9
LIVRE PREMIER	
Aspect quantitatif du problème du logement	
CHAPITRE PREMIER. — Les sources. Les Définitions	19
CHAPITRE II. — La situation des immeubles à Paris et en Banlieue en 1896, 1911 et 1926	33
Elaboration des données. — Discussion de méthode.	
<i>Section première. — Les variations du bâtiment dans la Région parisienne de 1896 à 1926</i>	38
Etude particulière : à Paris, en Banlieue. — Etude d'ensemble.	
<i>Section deuxième. — Possibilités en logement dans la Région parisienne</i>	53
Etude particulière pour Paris : Usines et immeubles destinés à l'habitation, maisons ordinaires et hôtels meublés ; Hauteur des immeubles. — Etude particulière pour la Banlieue. — Physionomie immobilière de la région parisienne.	
CHAPITRE III. — Le peuplement de Paris et de la Banlieue ...	63
Elaboration des données. — Discussion de méthode. — Etude particulière pour Paris du mouvement de décentralisation : Son orientation, Son rythme. — Etude particulière du peuplement de la Banlieue. — Mouvements de population dans la Région parisienne.	
CHAPITRE IV. — Les variations comparées de la population et du logement à Paris et en Banlieue de 1896 à 1926	76
Portée de cette étude.	
<i>Section première. — Le défaut d'adaptation</i>	78
Situation comparée des ménages et des logements en 1896 et 1926 à Paris et en Banlieue. — Etude des variations de 1896 à 1911 et de 1911 à 1926. — Aggravation particulière due à l'existence de logements vacants dans les catégories encombrées.	

<i>Section deuxième. — Le surpeuplement</i>	85
Répartition anormale des ménages dans les logements. — Variations comparées du logement, des ménages et du surpeuplement.	
<i>Section troisième. — Les mal logés</i>	89
Importance du mal à Paris. — Identification des victimes ; détermination des arrondissements atteints. — Etude particulière pour la banlieue. — Les catégories sociales atteintes.	
<i>Conclusion. — Les besoins en logements en 1926</i>	98

APPENDICE AU LIVRE PREMIER.

1° L'effort de construction depuis 1926	105
Constructions réalisées par l'initiative : privée, publique.	
2° La situation du marché des locations en 1932	116

LIVRE DEUXIEME

Le problème financier de l'habitation

PRÉAMBULE. — Aspects permanents et aspects passagers de la crise du logement	123
Les aspects passagers de la crise : La période antérieure à la guerre ; Les causes nées de la guerre ; L'intensité des phénomènes de population ; Le défaut d'entretien des immeubles ; L'absence de construction due : au double marché du logement, à l'absence des capitalistes, à l'instabilité monétaire. — Position du problème sous sa forme permanente.	
PREMIERE PARTIE. — LE COUT DE LA CONSTRUCTION	137
TITRE PREMIER. — Le crédit à la construction	139
Crédit au constructeur et crédit à l'entrepreneur. — Cré- dit privé et crédit public.	
CHAPITRE PREMIER. — Les sources du crédit à la construction.	143
Le crédit au constructeur.	
<i>Section première. — Le Crédit Foncier et le Sous-Comptoir des entrepreneurs</i>	147
Le Crédit Foncier : Banque de la propriété immobilière.	
Paragraphe I. — La technique de l'emprunt	148
Paragraphe II. — La technique du prêt	151
Par le Crédit Foncier : Prêts fermes, Prêts sous forme d'ou- verture de crédit. — Par le Sous-comptoir des entrepre- neurs.	
Paragraphe III. — Les privilèges du Crédit Foncier	157
Paragraphe IV. — Rôle joué par le Crédit Foncier depuis sa fon-	

dation comme organisme de crédit à la propriété et comme organisme de crédit à la construction	161
Etude historique. — Etude critique.	
<i>Section deuxième. — Les Sociétés Immobilières</i>	173
Paragraphe I. — La technique du prêt	174
Prêts à court terme et prêts à long terme.	
Paragraphe II. — La technique de l'emprunt	175
Paragraphe III. — La politique de crédit de la Société Foncière du Nord de la France	177
<i>Section troisième. — Les compagnies d'assurances et les notaires.</i>	181
Paragraphe I. — Les sociétés de capitalisation	181
Paragraphe II. — Le crédit notarial	185
CHAPITRE II. — Le crédit public à la construction	187
Les formes du crédit public.	
<i>Section première. — Modalités et importance des charges résultant pour les collectivités du financement de la construction et des exonérations fiscales</i>	189
<i>Section deuxième. — Le problème du Crédit public à la construc- tion</i>	198
TITRE DEUXIÈME. — Le coût de la bâtisse	202
CHAPITRE PREMIER. — Les terrains	203
Modalités de l'influence des terrains sur le coût de construc- tion.	
<i>Section première. — Les sources. La méthode</i>	205
<i>Section deuxième. — L'augmentation du coût des terrains depuis la guerre</i>	208
<i>Section troisième. — Les facteurs de la hausse des terrains</i>	212
1. — L'attitude des propriétaires	213
2. — La pratique des spéculateurs	216
<i>Section quatrième. — Conclusion</i>	218
CHAPITRE II. — Le coût des matériaux	221
<i>Section première. — Les matériaux de construction</i>	222
<i>Section deuxième. — La main-d'œuvre</i>	227
<i>Section troisième. — Les frais généraux</i>	228
<i>Section quatrième. — Les facteurs de la hausse</i>	230
<i>Section cinquième. — Conclusion</i>	236
DEUXIÈME PARTIE. — LE RENDEMENT DE LA CONSTRUCTION	241
CHAPITRE PREMIER. — Les charges de la propriété	243
Les conditions qui rendent possible l'opération de construc- tion.	
<i>Section première. — Charges de la propriété bâtie</i>	245

A. — Les charges de réparation, d'entretien et d'administration.	246
B. — Les charges constantes : impôts, taxes, amortissement ..	248
<i>Section deuxième. — Limitation du taux des loyers. Les lois sur les loyers. La propriété commerciale</i>	258
Le fondement de la législation d'exception en matière de loyers.	
Paragraphe I. — Les lois sur les loyers	262
Caractéristiques. — Critiques de cette législation. — Bienfaits d'un retour au droit commun.	
Paragraphe II. — La loi sur la propriété commerciale	268
Genèse de la loi. — Conflit qu'elle fait naître. — Influence de cette loi sur la construction. — Critiques de la loi.	
<i>Section troisième. — Conclusion</i>	276
CHAPITRE II. — Le problème de la capacité de paiement des locataires	279
L'origine des habitudes consommatrices.	
<i>Section première. — Les deux mesures de la capacité de paiement : Revenus et dépenses</i>	282
<i>Section deuxième. — Le niveau de vie de la classe ouvrière et de la classe moyenne d'après les revenus et l'épargne</i>	284
Paragraphe I. — Méthode. Sources	284
Paragraphe II. — Les variations des salaires réels ou des traitements depuis la guerre dans les classes ouvrière et moyenne.	287
1° Les ouvriers. — 2° Les employés de chemin de fer. — 3° Les fonctionnaires. — 4° Les ingénieurs. — Tendances qu'il est possible de relever.	
<i>Section troisième. — Le niveau de vie de la classe ouvrière et de la classe moyenne d'après la consommation</i>	293
Paragraphe I. — Méthode. Sources	293
Paragraphe II. — Les habitudes consommatrices des classes ouvrière et moyenne	297
L'ordre des besoins. — Les réactions en présence d'une modification des possibilités de consommation. — Les raisons qui expliquent ces réactions.	
<i>Section Quatrième. — Les modifications intervenues dans la répartition des dépenses des classes moyenne et ouvrière depuis la guerre</i>	304
Nature et importance de ces modifications. — Effets de ces modifications. — Conséquences au point de vue du problème de la construction.	
APPENDICE AU LIVRE DEUXIÈME.	
Exemples pratiques d'opérations de construction d'habitation pour la classe moyenne et la classe ouvrière.	313
Immeubles bourgeois. — Habitations populaires : Avant guerre, Depuis la guerre.	

LIVRE TROISIEME

Les solutions

PRÉAMBULE. — Le logement familial, véritable aspect du problème	333
PREMIERE PARTIE. — REDUCTION DU COUT DE CONSTRUCTION ET REMUNERATION DES CAPITAUX INVESTIS	339
CHAPITRE PREMIER. — Le crédit	343
<i>Section première. — Mobilisation du Crédit Foncier</i>	344
Paragraphe I. — L'obligation foncière	344
Paragraphe II. — Les obligations à ordre ou au porteur	347
<i>Section deuxième. — Importance du crédit accordé et garantie exigée</i>	350
Paragraphe I. — Position du problème	350
Paragraphe II. — L'assurance-crédit et les prêts hypothécaires ..	354
Nature du risque. — Prime. — Indemnité. — Expériences pratiques.	
<i>Section troisième. — Conclusion</i>	367
CHAPITRE II. — Le coût de construction	373
<i>Section première. — Les terrains</i>	373
Paragraphe I. — La législation sur les lotissements	374
Paragraphe II. — L'impôt sur la plus-value des terres	380
Utilité de la réforme. — Réfutation des objections. — Conditions de la réforme.	
<i>Section deuxième. — Les autres éléments du coût de construction.</i>	388
Paragraphe I. — Les coopératives de construction	388
Paragraphe II. — La socialisation de la construction	390
CHAPITRE III. — Le double aspect du problème des salaires : Salaire prix de revient et salaire capacité de paiement .	394
Salaire production et salaire réel. — Conditions pour rendre efficace une baisse des salaires.	
CHAPITRE IV. — Les lois sur les loyers et les subventions au logement	402
Les modalités du retour au droit commun d'après la loi du 29 Juin 1929. — Moyens proposés par la Chambre des propriétaires pour neutraliser les effets néfastes de la législation sur les loyers. — Solution personnelle.	

DEUXIEME PARTIE. — LE LOGEMENT SERVICE SOCIAL.	413
CHAPITRE PREMIER. — Portée sociale du logement	421
Section première. — <i>Le besoin de logement dans la classe ouvrière</i>	421
Le logement et la stabilité de la famille. — Le logement et l'utilisation des loisirs.	
Section deuxième. — <i>Les conséquences sociales du logement insalubre</i>	428
CHAPITRE II. — La législation sur les habitations à bon marché : son insuffisance	432
Section première. — <i>Portée très limitée de l'accession à la propriété comme solution au problème du logement</i>	433
Section deuxième. — <i>Insuffisance de la formule de la location prévue par la législation actuelle sur les H. B. M.</i>	437
Paragraphe I. — Définition légale de l'habitation à bon marché. Critique de cette définition	437
Elle est incompatible avec les méthodes de construction de l'initiative privée. Elle suppose le concours de l'initiative privée.	
Paragraphe II. — Insuffisance de la législation	446
1° Elle ne tient pas compte de la capacité de paiement. —	
2° Elle crée des injustices.	
CHAPITRE III. — Recherche d'une solution	458
Section première. — <i>Le logement accessoire du contrat de travail.</i>	459
Le vœu proposé au Conseil supérieur du travail. — Critique de la réforme préconisée.	
Section deuxième. — <i>Bases d'une politique nouvelle du logement familial</i>	465
Principes de la réforme. — L'instrument de la réforme : Office national de l'habitation populaire. — Organisation financière. — Organisation administrative. — Fonctionnement pratique. — Conclusion.	
BIBLIOGRAPHIE	477

IMPRIMERIE RAPIDE DU CENTRE. — ISSOUDUN (TÉL. 32)

